

**Graciela Di Marco, Jhoana Alexandra Patiño
y Luisa Fernanda Giraldo (EDITORAS)**

POLÍTICAS FAMILIARES Y DE GÉNERO EN ARGENTINA, BOLIVIA, COLOMBIA, CHILE, CUBA

2000-2013

**Sandra Milena Franco | Luz María López | Juan Manuel Castellanos | Rossana
Crosetto | Graciela Di Marco | Cecilia Johnson | Nelly Nucci | Alejandra
Domínguez | Alicia Soldevila | Rosa Campoalegre Septien | Ariel Ramón
Arcaute | Ernesto Chávez Negrín | Yanel Manreza Paret | Claudia Riestra López |
Lartiza Solares Pérez | Dery Lorena Suárez-Cabrera | Marlene Choque Aldana**



**POLÍTICAS FAMILIARES
Y DE GÉNERO EN ARGENTINA,
BOLIVIA, COLOMBIA, CHILE, CUBA**

Políticas familiares y de género en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Cuba.
2000-2013 / Graciela Di Marco ... [et al.] ; coordinación general de
Graciela Di Marco ; Jhoana Alexandra Patiño López ; Luisa Fernanda
Giraldo . - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.
Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-139-8

1. Sociología . 2. Medio Familiar. I. Di Marco, Graciela II. Di Marco, Graciela,
coord. III. Patiño López, Jhoana Alexandra , coord. IV. Giraldo , Luisa
Fernanda , coord.
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Bienestar / Familia / Género / Políticas Públicas / Estado / Argentina /
Colombia / Chile / Cuba / Bolivia

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

**POLÍTICAS FAMILIARES
Y DE GÉNERO EN ARGENTINA,
BOLIVIA, COLOMBIA, CHILE, CUBA**

2000-2013

**Graciela Di Marco, Jhoana Alexandra Patiño
y Luisa Fernanda Giraldo**
(Editoras)

**Sandra Milena Franco
Luz María López
Juan Manuel Castellanos
Rossana Crosetto
Graciela Di Marco
Cecilia Johnson
Nelly Nucci
Alejandra Domínguez
Alicia Soldevila
Rosa Campoalegre Septien
Ariel Ramón Arcaute
Ernesto Chávez Negrín
Yanel Manreza Paret
Claudia Riestra López
Lartiza Solares Pérez
Dery Lorena Suárez-Cabrera
Marlene Choque Aldana**



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Latin American Council of Social Sciences

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Programa Grupos de Trabajo

Coordinador Pablo Vommaro

Asistentes Rodolfo Gómez, Valentina Vélez y Giovanni Daza

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Producción Fluxus Estudio

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Primera edición en español

Políticas familiares y de género en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Cuba. 2000-2013 (Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2015)

ISBN 978-987-722-139-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
(Latin American Council of Social Sciences)**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción		9
Sandra Milena Franco Patiño, Luz María López Montaña y Juan Manuel Castellanos Obregón Capítulo I. Nuevas demandas familiares. Alimentación, convivencia y migración en Colombia		37
Rossana Crosetto, Graciela Di Marco, Alejandra Domínguez, Cecilia Johnson, Nelly Nucci y Alicia Soldevila Capítulo II. Políticas sociales en Argentina y su impacto en las relaciones familiares y de género		61
Rosa Campoalegre Septien, Ernesto Chávez Negrín, Claudia Riestra López, Laritza Solares, Yanel Manresa Paret y Ariel Arcaute Mollinea Capítulo III. Cuba. Políticas públicas familiares y de género en un contexto de cambios (2000-2013)		95
Dery Lorena Suárez-Cabrera Capítulo IV. La ausencia de una política migratoria chilena y el derecho a vivir en familia. Una mirada desde los niños y las niñas		125

Marlene Choque Aldana

Capítulo V. Proceso de cambio y familias en Bolivia. Políticas y avances normativos

| 155

Sobre las autoras y los autores

| 189

INTRODUCCIÓN

ESTE LIBRO ES EL RESULTADO de la investigación comparativa “*Modelos de bienestar en Cuba, Colombia, Bolivia, Chile y Argentina: una mirada a las políticas familiares y de género. 2000-2013*”, realizada por el Grupo de Trabajo Familias y Género en Dinámicas Transnacionales y Locales, entre 2014 y 2015¹. Esta comunidad académica se conformó en el año 2013 por investigadores de diversos Centros Académicos, con el apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, derivada de la problematización de asuntos como

1 Universidad de Caldas, Colombia, Universidad San Martín, Argentina, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, Universidad de Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Misiones, Argentina y el Centro de Estudios Psicológicos y Sociológicos de Cuba. El GT tiene como propósito contribuir a la ampliación de los marcos comprensivos, explicativos, metodológicos, pedagógicos y políticos que tradicionalmente han orientado la construcción de conocimiento y la intervención con y sobre este grupo social, para incidir en la formulación de políticas públicas orientadas a la familia y a las relaciones de género y hacer seguimiento y control social que garanticen que las leyes y los acuerdos internacionales se materialicen en contextos localizados. En este sentido, el GT entiende a la familia como una construcción sociocultural e histórica; diversa y polimorfa; una red de relaciones dinámicas, potencialmente activas e internamente complejas; un tejido parental y simbólico; un ámbito de construcción y deconstrucción de las identidades y subjetividades y de las posibilidades de ampliación de las ciudadanía de sus miembros.

la prevalencia histórica de una visión teórica y práctica sobre la familia que parte de aspectos universales que niegan la existencia de múltiples sentidos y arreglos; las relaciones de género/sexualidades, poder y autoridad que atraviesan a las familias; la separación binaria público-privado y la división sexual del trabajo; la feminización y familiarización del cuidado; las relaciones étnicas e interétnicas en América Latina y el déficit de procesos de democratización de las familias (considerando la simultaneidad y tensiones entre los derechos de las mujeres y de niños, niñas y adolescentes).

Los capítulos de este libro muestran un fuerte arraigo en las realidades de cada país, lo cual hace que, lejos de ajustarse a seguir un modelo de análisis de las políticas familiares y de género, desplieguen particularidades propias de las mismas en cada contexto. Lo que permite construir un mosaico de las políticas sociales de la región, a partir de los análisis de investigadoras de cinco países de este Grupo de Trabajo, que enriquece la mirada sobre la heterogeneidad de respuestas a la cuestión de las desigualdades de todo tipo en la región.

En esta introducción se hará primero referencia a los debates acerca de las familias y las relaciones de género en las políticas sociales y a los modelos de bienestar. En segundo lugar se presentan reflexiones derivadas de las investigaciones en estos asuntos. En tercer lugar se sintetiza los principales aportes de cada capítulo. Por último ofrecemos una discusión sobre algunos desafíos para el futuro.

1. LAS FAMILIAS Y LAS RELACIONES DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

En el contexto latinoamericano, varios autores coinciden en señalar que por los menos desde la década de los años treinta del siglo pasado, las familias han sido objeto de políticas sociales como respuesta al interés de los Estados por el bienestar, lo que permite señalar que tanto explícita como implícita, directa o indirectamente, las familias han sido objeto de atención en el marco político institucional.

No obstante esta afirmación, algunas investigadoras como Arriagada (2007) sostienen que en estos países las políticas dirigidas u orientadas a las familias han carecido de definición específica, de un campo bien delimitado y de legitimidad. Similar argumento ha sido esgrimido por Goldani (2007) quien enfatiza la dificultad y complejidad de clasificar las políticas orientadas a las familias y por Sunkel (2007), quien agrega que la existencia de diferentes concepciones de lo que es la política familiar muestra una “alta sensibilidad valórica” acerca del tema.

En el contexto de este debate y como resultado del mismo, han sido cuestionados los modelos de Estado Bienestar que fundamen-

tan las políticas sociales, y muy especialmente los modelos de familia sobre los cuales se basan, las prácticas que de ellos se derivan y su supuesta neutralidad con relación a los efectos en las relaciones de género y en las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Al respecto se señala que tanto las familias como las relaciones de género juegan un papel central en las “estructuras” y “políticas” del Estado bienestar.

Ahora bien, con relación al análisis de las políticas familiares, los autores consultados sostienen la necesaria articulación de las mismas con el modelo de Estado de bienestar. Montaña (2007) afirma que el principal desafío consiste en establecer las vinculaciones entre las políticas de familia con las políticas de protección social, especialmente con las políticas provisionales de empleo-desempleo, vulnerabilidad y pobreza, en las cuales la organización del trabajo ocupa un lugar central a fin de conciliar la vida familiar y la vida laboral. En esta misma dirección Goldani (2007) enfatiza la importancia de relacionar las políticas de familia con el contexto más amplio de las reformas sociales. De manera complementaria Sojo (2007) plantea que es necesario considerar la naturaleza o tipo de Estado de bienestar con respecto al género lo que significa “aprehender en su totalidad”, el sistema de las políticas sociales y sus variaciones.

Lo anterior nos remite a los enfoque de los Regímenes de Bienestar. En general es frecuente en los estudios sobre Latinoamérica y el Caribe aludir a aportes de Esping-Andersen (1999) quien identificó para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tres regímenes de bienestar en las sociedades capitalistas²: liberal, conservador-corporativo y social demócrata. Los criterios utilizados para caracterizar los regímenes fueron: la relación público-privada en la previsión social, el grado de desmercantilización (descommodification) de los bienes y servicios sociales, sus efectos en la estratificación social y el grado desfamiliarización (desfamiliarization) o de familismo³. Teniendo en cuenta estos criterios,

2 Con anterioridad a esta clasificación, Richard Titmus en 1958 propuso una tipología del Estado de bienestar que fue vigente hasta los años ochenta como base de los estudios comparados sobre el tema para Europa y América Latina. Identificó a partir de la participación relativa del Estado, el mercado y la familia en la previsión social, los siguientes modelos: el residual, el de desempeño industrial y el institucional redistributivo. (Sojo 2004, Draibe y Riesco 2006)

3 Por desmercantilización se entiende el grado en el cual el Estado de bienestar debilita el vínculo monetario al garantizar los derechos de las personas independientemente de la participación en el mercado. En estos términos los bienes y los servicios tienden a perder su carácter de mercancía. En símil con éste, la des-familiarización se entiende como el grado en que el individuo disminuye su dependencia respecto de la familia o, en su formulación inversa, el aumento de los individuos de su capacidad para controlar los recursos económicos de manera independiente a las

en los regímenes de bienestar liberales se da la predominancia del mercado, mientras el rol del Estado y de la familia es marginal; en el régimen conservador – corporativo la familia se considera como el centro de la solidaridad frente al carácter subsidiario del Estado y el mercado y en los regímenes social demócratas, el Estado se concibe como el fundamento de la solidaridad de base universal con un papel nodal mientras la familia y el mercado desempeñan posiciones marginales⁴. Draibe y Riesco (2006), puntualizan que tanto el régimen liberal como el conservador se caracterizan por la ausencia de política familiar y por un “familismo” explícito, mientras que el socialdemócrata expresa una política familiar expresamente orientada a la igualdad de género.

Sunkel (2007) señala que el “familismo” descansa en una división sexual del trabajo que supone el modelo clásico de familia nuclear cimentado en la dupla: hombre proveedor/mujer cuidadora, expresado en el sistema de seguridad social y en las políticas sociales (Jelin, 2007). De manera complementaria, Sojo (2007) plantea “numerosas políticas y prestaciones sociales” se ligan con la inserción laboral del preceptor de recursos, por lo general, el varón, reforzando de este modo la dependencia de la mujer.

Sin embargo, es importante señalar que la tipología de regímenes de bienestar de las economías capitalistas desarrolladas por Esping-Andersen se construyó con fines analíticos. Como hace notar Alejandro De Valle “la aplicación de las mismas a otras realidades es problemático” (2010: 241). Este autor, entre otras consideraciones, señala que en América Latina existen un conjunto de medidas que se consideran sociales que escapan a los prototipos mencionados: subsidio al consumo, reformas agrarias, otorgamiento de micro créditos, dotación de servicios urbanos, entre otras. De igual manera señala los niveles de bienestar alcanzados para la mayoría de la población son muy inferiores a los que caracterizan a las economías de la OCDE.

Por otra parte el modelo triádico le ha otorgado mayor prioridad a la relación Estado-Mercado y ha sido insuficiente para abordar las

reciprocidades familiares o conyugales (Esping Andersen 1999; Sojo 2005, Sunkel 2007, Draibe y Riesco 2006). La estratificación refiere al cómo y en qué extensión el sistema de políticas sociales expresa y refuerza las desigualdades, los intereses y el poder en la sociedad (Esping- Andersen 1990, 1999 citado por Draibe y Riesco 2006). El familismo se refiere a la fuerte presencia de la familia y de los valores familiares en la previsión social mediante las transferencias intrafamiliares, tanto material como no material.

4 Posteriormente el autor agregó el llamado tercer sector que corresponde al denominado sector voluntario, la comunidad o las organizaciones de la sociedad civil (Draibe y Riesco 2006).

familias y las relaciones de género. Además, se considera que en el análisis se excluyen otros factores claves tales como los valores ético-culturales e ideológicos, las representaciones de la feminidad, masculinidad y maternidad, los deberes respecto a los miembros mayores y menores en las familias, y a la desigual distribución del tiempo de trabajo. Todo lo cual repercute en las políticas sociales, en tanto éstas actúan en el marco de una división social y sexual del trabajo que se traducen en desigualdades en los derechos entre varones y mujeres, y en diferencias en cuanto al acceso a programas y beneficios y en asuntos referidos a la ciudadanía (Draibe y Riesco, 2006,p.35).Estas políticas usualmente se fundamentan en concepciones tradicionales de género que naturalizan, esencializan y refuerzan la clásica división sexual reforzando la familiarización de la reproducción social y de los cuidados, al considerar que éstas son funciones privativas de las familias y de las mujeres.

Precisamente es a partir de esta concepción que las políticas orientadas a las familias legitiman y mantienen el modelo hegemónico de la familia nuclear, patriarcal, varón proveedor/ mujer cuidadora y desconocen las nuevas formas de organización y de estructuras familiares derivadas, entre otros asuntos, de las transiciones socio-demográficas, de los vaivenes de las crisis económicas, de la incorporación de las mujeres al mercado de empleo, de la reconfiguración de las relaciones sociales en el contexto globalizador, de las migraciones, la organización de los cuidados, los cambios en el ámbito cultural producidos por las luchas del movimiento feminista y LGTTBI y las nuevas representaciones y aspiraciones respecto de la familia (Sunkel, 2007; Arriagada y Aranda, 2004). Asimismo, desconocen las implicaciones de la diversidad familiar en la asignación de bienes, servicios y recursos que los gobiernos proveen para garantizar su bienestar. En este orden, Jelin (2007, p 93) sostiene que “en las políticas estatales de bienestar, la organización y los modelos de familia tienen un papel central, pues las prácticas de las políticas sociales se anclan en modelos no solo implícitos sino alejados de la “realidad de los destinatarios de esas políticas.

La principal crítica a los postulados de los regímenes de bienestar provienen de las teóricas feministas que polemizan con la forma en como ha sido conceptualizado el Estado de Bienestar. La concepción patriarcal de las relaciones de género y de la maternidad refuerza la política de las familias que operaba en los Estados de Bienestar, cuyo centro fue el ideal del salario familiar, que se asentaba en un orden de género por el cual el varón-proveedor recibía un salario familiar para mantener a su mujer y sus hijos y, a su vez, ella era una mujer-madre-esposa, dedicada a la reproducción, crianza y cuidado de los hijos, del

varón y familiares.⁵ Lo más importante es que el supuesto del salario familiar se basaba en una familia nuclear heterosexual encabezada por el varón y por ende excluyente de otras formas de organización familiar.

En este orden de ideas, Fraser (2003: 23) argumenta que

“el sistema de sexo/género sirve como un principio básico de la estructura económica del capitalismo, basada en la división entre tareas reproductivas pagas y no pagas; y entre el trabajo pago y altamente pagado, en los que prevalecen los varones, y las actividades de bajos ingresos, servicios y trabajos domésticas, atribuidas a las mujeres”.

En el capitalismo postindustrial ha entrado en crisis el ideal de varón como único proveedor, no solo contestado desde el feminismo, sino también por la realidades actuales en todos los países, y más en los de nuestra región, ya que pocos empleos son lo suficientemente bien remunerados como para que una familia se mantenga con ellos, cada vez es más común el empleo femenino (aunque su remuneración es muy inferior a la de los varones), las familias son mucho menos convencionales y más diversas.

Luego de analizar dos tipos de respuesta para estas preguntas, ambas de corte feminista: a) el modelo del proveedor universal -posición de feministas y liberales norteamericanos- por el que se fomenta la equidad de género al promover el empleo de mujeres. La pieza fundamental de este modelo es que el Estado suministre servicios de cuidado que liberen a las mujeres de dicha carga para poder trabajar. Esto es, universalizar el rol del proveedor de tal forma que las mujeres también sean ciudadanas trabajadoras. Este modelo requiere establecer servicios que liberen a las mujeres de sus responsabilidades no remuneradas con el fin que puedan trabajar a tiempo completo como los varones y eliminar obstáculos a la igualdad de oportunidades en el trabajo, etc. Lo anteriormente expuesto podría ser positivo en la prevención de la pobreza y de la explotación, pero tal vez, resultaría deficiente en relación a los principios de igualdad, a la antimarginación y al antiandrocentrismo. El eje fundamental de este modelo es que el Estado suministre servicios de cuidado que liberen a las mujeres de esa carga para poder trabajar. Esto es, universalizar el rol

5 También podemos considerarlo como parte de “*el complejo tutelar*”; la intervención y supervisión de la familia, especialmente de la clase trabajadora por parte de los poderes públicos, que imponían una concepción acerca de ella, así como también de la educación y de la salud de sus miembros. En el desarrollo del complejo tutelar, le cupo a la madre cumplir el rol de aliada/subordinada, también a los expertos (médicos, asistentes sociales, educadores), para la reproducción de la fuerza de trabajo (Donzelot, 33-37).

del proveedor de tal forma que las mujeres también sean ciudadanas trabajadoras. Requiere establecer servicios que liberen a las mujeres de sus responsabilidades no remuneradas con el fin de que puedan trabajar a tiempo completo como los varones, eliminar obstáculos a la igualdad de oportunidades en el trabajo, etc. El modelo podría ser positivo en la prevención de la pobreza y de la explotación, pero tal vez resultaría deficiente en relación a los principios de igualdad, a la antimarginación y al antiandrocentrismo; b: modelo de la paridad del cuidador –sostenido, principalmente, por feministas de Europa Occidental y social demócratas- fomenta la justicia de género, básicamente apoyando el trabajo de cuidado. Su objetivo es capacitar a las mujeres que tienen grandes responsabilidades domésticas para sostenerse y sostener a sus familias, ya sea a través del trabajo de cuidado únicamente o mediante el trabajo de cuidado y un empleo a tiempo parcial. Este modelo mantiene la mayor parte de ese trabajo en el hogar y lo apoya con fondos públicos. En relación a la justicia de género, puede ser útil en cuanto a la prevención de la pobreza y la explotación, sin embargo no lo sería tanto en cuanto a la igualdad de ingreso, ya que la mayoría de estos trabajos reciben una remuneración considerablemente inferior que los proveedores. Asimismo este modelo puede ser mejor en lo que se refiere a la igualdad del tiempo libre, ya que hace posible que las mujeres eviten la doble jornada, pero no sería útil en relación a la igualdad de respeto, ya que la actividad de cuidado continuaría asociada con la femineidad y el rol de proveedor con la masculinidad. Tampoco sería eficiente en cuanto a la antimarginación ya que conserva la actual división de roles y consolida la división del trabajo doméstico según el género. No obstante, este modelo puede ser adecuado en lo que se refiere a la lucha contra el androcentrismo.

No obstante considerar sus pros y contras, los descarta porque alude a que ninguno puede garantizar la justicia de género. Cambiando los términos del debate, la autora propone un modelo de cuidador universal, pues considera que la clave para alcanzar la justicia de género en un Estado benefactor postindustrial estaría en hacer que los actuales patrones de vida de las mujeres se conviertan en la norma para todos.

2. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE FAMILIAS

Nos proponemos listar una serie de reflexiones sobre ciertos aspectos comunes –“parecidos de familia” (Nun, 2000)– que se desprenden de una mirada a las políticas que se desarrollan en América Latina, sin intentar realizar ninguna homogenización entre los países.

- a. Las políticas y programas pueden ser consideradas como estrategias para la reproducción de un orden social altamente diferenciado en razón de clase, generación, género y condición socioeconómica, ya que en casi todos los casos están enfocadas a “atender” las “necesidades” de aquellas familias que se encuentran en desventaja social. Sin embargo, al analizar los conceptos que configuran dichas políticas no se cuestiona las formas de construcción y reproducción de dicha desigualdad y vulnerabilidad.
- b. Desconocen la familia como un asunto político con lo cual naturalizan la construcción de las relaciones de poder que subyacen en la vida familiar que generalmente se traducen en la subordinación femenina y en formas de desconocimiento de los derechos de los demás integrantes del grupo familiar, especialmente niños y niñas, jóvenes y mayores
- c. Privilegian enfoques asistencialistas, de mitigación del riesgo y de prestación de servicios que parten de una visión de incapacidad, desventaja, inferioridad y victimización y que la mayoría de las veces concentran sus acciones en torno a asuntos como evitar la desintegración de la familia como núcleo de la sociedad
- d. Replican modelos de democracia representativa en los cuales la palabra escuchada y legitimada para la toma de decisiones se asigna a quienes tienen autoridad y poder sobre un grupo en particular. Por tanto, la focalización de los problemas, los alcances, los criterios, los objetivos, las estrategias y los recursos de las políticas se convierte en ejercicios designados a los especialistas, los dirigentes políticos, los académicos y algunas veces a un reducido número de líderes comunitarios. Las decisiones tomadas no son consultadas sino informadas.
- e. Por estar las políticas centradas fundamentalmente en un modelo ideal de familia y en una concepción heteronormativa de las relaciones de género, tienden a orientar acciones institucionales que privilegian unas formas de familia y unas identidades, sobre otras. Asimismo, las actuaciones institucionales derivadas de estas políticas fomentan un modelo de ciudadanía que vindica el ejercicio del poder masculino en las relaciones, a partir de la separación público/privado, dejando a las mujeres, los niños, jóvenes y ancianos en el lugar de la dependencia y vulnerabilidad y a los hombres adultos en el lugar de la autonomía, la autoridad, la protección y la acción política que se ejercen en lo público

- f. Los programas van dirigidos a los individuos, pero se supone que el beneficio es familiar, asumiendo que el individuo, especialmente si es una mujer, representa los intereses familiares, en especial los referidos al cuidado infantil. Esto es, no se tienen cuenta las relaciones de poder y autoridad en las familias⁶.
- g. Es frecuente que no se tenga en cuenta cómo se articulan (o no) los derechos de los demás integrantes del grupo familiar, especialmente los de niños y niñas, los de jóvenes y los de mayores. Algunas veces sucede que los derechos entran en conflicto y sólo un enfoque que no sectorice permite encontrar algún camino de resolución de los problemas, lo que implica *problematizar* la misma definición de los problemas que se pretende abordar.
- h. La elección de mujeres como destinatarias de programas sociales a menudo se basa en ciertas concepciones que se podrían denominar *mujerismo*: un enfoque que centra la intervención en las mujeres porque desde una óptica esencialista que considera que las mismas hacen mejor uso de los recursos que se les otorgan y además, los “derraman” al resto de la familia. En esta misma dirección Schkolnik (2004: 114) señala que “las mujeres son las que se encargan de las gestiones para el acceso a programas y subsidios, con una considerable carga de tiempo dedicada a esta tarea”
- i. Se presentan dificultades para proponer intervenciones que actúen simultáneamente sobre los derechos ciudadanos de las mujeres, de los niños y niñas, de las personas mayores, discapacitadas y de los diferentes grupos étnicos, en situaciones concretas donde la vulneración de estos derechos puede estar presente. Teniendo en cuenta la relevancia universal del interés de la niñez y de los intereses de las mujeres, las políticas públicas deberían contemplar un criterio de transversalidad y simultaneidad de los programas y acciones.
- j. Desde los programas sociales frecuentemente se sostiene una retórica de la ciudadanía femenina, infantil y juvenil, pero no

6 Por ejemplo, cuando se eligen a las mujeres como la puerta de entrada de beneficios económicos en los grupos familiares se soslaya qué sucede cuando se cobra el dinero de un subsidio. Al no problematizar las relaciones de poder y autoridad al interior de los grupos familiares, se da por sentado que si una mujer lo cobra va a tomar decisiones sobre el uso del mismo, y esto no es necesariamente así. El hecho de que la mujer sea la receptora del dinero no significa que esto de suyo produzca modificaciones en el sistema de poder y autoridad dentro de la familia y en el acceso concreto a los recursos y a la toma de decisiones sobre los mismos.

se favorecen prácticas que contribuyan a su construcción o ampliación. En relación a los derechos de las mujeres, por ejemplo, éstos aparecen opacados por el discurso “de la mujer”, en términos asistenciales, desconociendo su papel sociopolítico y transformador.

- k. Si se incorpora un discurso explícito de género, sólo aparece el género femenino. A menudo se reflexiona acerca de cómo- sobre el sustrato de la dominación social masculina- los varones también construyen sus diferencias. Las políticas sociales que parten de un enfoque de género deben considerar también cómo la socialización en estereotipos sexistas produce en los varones un conjunto de sentimientos, expectativas, logros y fracasos, que impactan en la constitución de sus subjetividades, de sus relaciones familiares y laborales. Programas que reclaman la participación de los varones, como por ejemplo, aquellos que estimulan el ejercicio de la paternidad, la participación de los padres en la vida escolar de los hijos, serían tratados de forma más realista si se pudieran abordar desde la perspectiva relacional del género.
- l. Impulsados por las luchas y conquistas del movimiento LGTB-BI (matrimonio igualitario, leyes que reconocen las identidades de género), en algunos países se intenta incorporar una mirada sobre las sexualidades que vaya más allá de la heterosexualidad y que pueda disponer de estrategias para las nuevas familias que se están gestando, sin caer en voluntarismos. No es frecuente todavía que se generen dispositivos en consulta con los actores y actoras.
- m. En la mayor parte de los programas se manifiesta cierta predilección por realizar programas dirigidos a mujeres “jefas de hogar”, sin tomar en cuenta el dinamismo de las relaciones familiares de las mujeres, las diferentes elecciones que van realizando a lo largo de sus vidas. Su intencionalidad generalmente reside en ocuparse de las mujeres con mayor “vulnerabilidad”, pero se descuidan así las dificultades de las mujeres en general, que al no ser tomadas suficientemente en cuenta, no permiten proveer de recursos a todas las mujeres, sean o no jefas de hogar. La equidad en la remuneración, la provisión gratuita del cuidado infantil, son recursos necesarios para todos, ciudadanos y ciudadanas, pero en especial para las mujeres, puesto que la igualdad en la remuneración y la solución del cuidado infantil les permitirían decidir su vida afectiva, familiar y laboral con más libertad y dignidad.

- n. Existen pocos programas para favorecer estrategias de democratización de las relaciones en la familia, y escaso o nulo trabajo en temas de resolución de conflictos familiares desde la perspectiva de las relaciones de género y de generaciones, que puedan contribuir a una socialización superadora de los estereotipos de género y preventiva de situaciones de violencia.

3. LOS CAPÍTULOS DE ESTE LIBRO

Los principales resultados de la investigación se recogen en los cinco capítulos que conforman esta producción, que dan cuenta de las diversidades que mencionamos al principio de esta introducción.

El capítulo uno, denominado *Nuevas demandas familiares: alimentación, convivencia, migración*, referido a Colombia, se analiza cómo el Estado Colombiano aborda algunas de las principales necesidades de atención que afrontan las familias pobres del país. En este marco se plantea el contexto político, económico y social en el cual emergen las políticas sociales en Colombia; las políticas familiares que responden a las necesidades alimentarias, especialmente de la infancia; las relaciones de convivencia orientadas a superar los problemas de violencia familiar y social y los procesos migratorios y la incidencia de estas políticas en el logro de la igualdad.

El análisis se fundamenta en la revisión de los documentos en que se expresa la política (Leyes, normas, documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES), para dilucidar las decisiones mediante las cuales el Estado interviene en algunas necesidades familiares, sin que ello desconozca que aquella es fundamentalmente un campo de lucha y confrontación entre diversos actores. Utilizan como enfoque analítico las críticas que las feministas hacen a las políticas sociales, y encuentran que en Colombia las políticas públicas sociales surgidas en el período de implementación y despliegue del modelo económico neoliberal se caracterizan por ser mercantilistas, familiaristas, fragmentarias, compensatorias, asistencialistas y focalizadas. Las políticas alimentarias, de convivencia familiar y migratoria, si bien asumen como teleología la garantía de derechos para la población, focalizan en las mujeres pobres, de sectores populares y *vulnerables* por situaciones estructurales, acentuando el papel maternal y familiarista con el que históricamente se ha configurado la identidad femenina

El segundo capítulo titulado “*Políticas sociales en Argentina y su impacto en las relaciones de género y familiares*”, desarrolla un análisis a partir de perspectivas teóricas amplias porque consideran que analizar el impacto de las políticas públicas en general y, en particular de las sociales, implica asumir la justicia social y la concreción de

derechos como asuntos que necesariamente involucran cuestiones de redistribución como de reconocimiento (Fraser, 1997, 2003). Analizan políticas sociales de la Argentina que abordan directa e indirectamente a las familias, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Programa Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo Para la Protección Social, enmarcadas en las políticas de redistribución. También mencionan políticas de reconocimiento, como la Ley de Matrimonio Igualitario y de Identidad de género. Asimismo, el estudio plantea que las demandas y reivindicaciones por derechos son heterogéneas y disputan sentidos, también diversos, en el espacio público y en las representaciones sociales. Las autoras afirman que en el caso de las políticas sociales en Argentina, las demandas de los movimientos sociales ante la crisis de mediados de los noventa y principios del siglo actual están en la base de la formación de las mismas. Con lo cual se enfatiza que a los inicios del tercer milenio la agenda se comienza a construir de un modo diferente a la de los noventa, ya que la lectura de tales demandas y las articulaciones y negociaciones entre los actores estatales y de la sociedad civil fueron conformándolas. En este marco, las y los actores sociales ocupan un papel preponderante, en tanto agentes capaces de reproducir aquellos aspectos del orden dominante (según correspondan más autoritarios o más democratizantes) pero también de ponerlos en cuestión y aportar a la transformación de ese orden. Por otra parte, el texto señala que se requiere una revisión de las políticas sociales analizadas, para evitar que sus efectos tiendan a reproducir las lógicas imperantes en nuestras sociedades patriarcales, en vez de promover los derechos de todos los miembros de las familias.

El tercer capítulo denominado “*Cuba: políticas públicas familiares y de género en un contexto de cambios*” presenta un análisis centrado en las transformaciones que están teniendo lugar en el modelo económico y social cubano. Sobre tales presupuestos, instala el debate en torno a cuatro políticas claves: salud, cuidados, atención al envejecimiento poblacional y migración. Mientras la primera de ellas constituye uno de los pilares históricos del modelo de bienestar en Cuba; las restantes expresan los emergentes de las dinámicas de cambio que perfilan un escenario singular y en determinadas aristas inédito.

Los autores presentan un “nuevo modelo sui generis y aún en construcción”, entre transiciones y tensiones acentuadas por la diversidad y complejidad familiar, que se asienta no en políticas familiares y de género explícitamente diseñadas e implementadas, sino en políticas públicas referidas a las familias que, transforman las relaciones familiares y de género, tanto desde la universalidad como desde la focalización. Este modelo descansa en la interrelación Estado-Familias como los principales actores responsables de la provisión social de

los cuidados, en las dinámicas migratorias y en la democratización de la vida familiar. Al unísono se aprecia la tendencia a la reanimación del papel del mercado y la sociedad civil, que trasluce el dilema familiarización/ mercantilización de las políticas públicas ante el imperativo de avanzar hacia un socialismo sustentable y próspero en un contexto globalizador

En el cuarto capítulo, *“La ausencia de una política migratoria Chilena y el derecho a vivir en familia: una mirada desde los niños y las niñas”*, la autora presenta algunos aspectos de una exhaustiva investigación que tuvo en cuenta las narraciones de niños y niñas migrantes, las cuales permiten acceder a la manera como se presentan los efectos psicosociales de la migración, algunos de los cuales hacen referencia a la pérdida de referentes afectivos y de figuras de protección y de atención. Enmarca la misma en la discusión sobre la legislación acerca de las migraciones y particularmente sobre los sujetos que van y vienen entre los territorios nacionales. Afirma que lo anterior da cuenta de la necesidad de coherencia entre los marcos migratorios nacionales y los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos. La autora ilustra la falta de esta coherencia y los efectos psicosociales que ello tiene en la niñez migrante con el caso chileno, donde luego de casi tres décadas de gobierno democrático sigue rigiendo “La Ley de Extranjería” (1975) sancionada en la dictadura de Pinochet que concibe al extranjero como una amenaza para la seguridad nacional, a pesar de la firma y ratificación por parte del Estado chileno de tratados como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y la Convención sobre los Derechos del Niño, y sus protocolos adicionales. Concluye que este marco regulatorio restrictivo –ausencia de una política migratoria– no brinda garantías para el acceso a los derechos humanos y se traduce en formas estructurales de opresión, particularmente en escenarios transnacionales, vinculados con los procesos de reunificación familiar y que son visibles en la vida cotidiana de la niñez migrante.

En el quinto capítulo, *“Avances normativos sobre las familias y género en Bolivia”* plantea que los cambios en la legislación y las políticas públicas que se implementan en el marco del “proceso de cambio” en Bolivia modifican la relación de las familias con el Estado. La Constitución Política del Estado aprobada en 2009 introdujo la propuesta de Vivir bien como una relación de equilibrio armónico de las personas con las comunidades humanas y con la naturaleza, connotando simultáneamente una acción (en tanto que verbo) y un estado (en similitud con el “Buen vivir”, que enfatiza el sustantivo). Esta propuesta de “Vivir bien” se enuncia como principio abstracto en leyes (junto a

la equidad o la no discriminación) y en los planes y programas (“para Vivir bien”) y no como elemento hecho operativo o evaluable. Según la autora, la nueva Constitución contiene una notable ampliación y profundización en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos. Al referirse a “las familias”, reconoce la posibilidad de una pluralidad de arreglos, a diferencia de la constitución anterior, que expresaba una preferencia por *la* familia (nuclear tradicional). Aunque la actual Constitución no establece un vínculo de necesidad lógica entre las familias y el matrimonio, explicita que el matrimonio es heterosexual y excluye las uniones de personas del mismo sexo. La autora señala que las políticas relacionadas con el género en Bolivia pasaron del feminismo de Estado —entendido sobre todo como la creación y el funcionamiento de oficinas estatales dedicadas a los problemas de las mujeres—, en el período anterior, al “proceso de cambio”, esto es, a una variedad de acciones y propuestas cobijadas en un discurso de despatriarcalización.

El discurso oficial intenta enlazar este último con el discurso de la descolonización, como procesos que se alimentan mutuamente, pero no los hace operativos con precisión en las políticas. La autora afirma que el avance normativo es innegable en términos de reconocimiento de derechos, en la acepción de la familia, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y en su integración en las políticas públicas como actores, lo que en cierta manera supera las anteriores concepciones paternalistas y asistencialistas que afectaban a estos sectores. No obstante, considera que su aplicación tiene límites en la debilidad del Estado (que intenta fortalecerse y controlar la sociedad), en problemas de vulnerabilidad institucional que afectan también la implementación de otras políticas. En el caso de las leyes que tienen que ver con la violencia de género, el papel del personal judicial todavía es deficiente; en el caso de la despatriarcalización entrelazada con la descolonización, se realizan acciones que podrían quedar en lo folklórico o en la idea de control estatal sobre las familias. En todo caso, la asunción de corresponsabilidad y el reconocimiento de derechos es un avance irreversible.

En casi todos los capítulos se despliegan categorías acerca de las políticas familiares, que no abordaremos en esta introducción. En general se menciona la siguiente clasificación: a) Políticas de familia; b) Políticas referidas a las familias; c) Políticas hacia las familias desde una perspectiva de género; d) Políticas públicas para las familias (Sunkel, 2007, Sojo 2007, Draibe y Riesco, 2006, Goldani, 2007). En los capítulos se presentan discusiones acerca de las relaciones de género/sexualidades y las concepciones de familias, pero no se tematiza sobre la intersección con las generaciones, en especial, con la infan-

cia. Particular mención merecen los capítulos referidos a Chile y Bolivia, que presentan una detallada descripción de las políticas de estos países con referencia con los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Los capítulos interpelan enfoques de atribución mecánica de las realidades latinoamericanas en los modelos canónicos de bienestar y generan estimulantes interrogantes: ¿cómo introducir la conexión entre despatriarcalización y descolonización que se propone Bolivia en los esquemas mentales de las teorías acuñadas en Europa del Norte? El caso boliviano nos invita a reflexionar acerca de ¿cómo un proyecto político, que se define en su constitución como Estado plurinacional y que se asienta en los movimientos sociales, produce su conjunto de normativas y políticas públicas con bastante independencia de aquellas?

Otro interrogante tiene que ver con ¿cómo pensar las políticas sociales de un Estado como el cubano, con todas sus especificidades y dinamismos? Por estas razones, el capítulo de Cuba menciona la nueva etapa iniciada en 2010, que se orienta al logro de un socialismo sustentable, caracterizado por el predominio de la propiedad socialista sobre los medios fundamentales de producción, articulada con elementos de mercado y el principio de distribución socialista, sobre el trasfondo de las consecuencias del denominado Período Especial que se constituyó en una prolongada coyuntura de crisis económica de alto impacto en todas las esferas de la vida social⁷.

También, ¿qué papel juegan los movimientos sociales y sus demandas de reinterpretación de las necesidades? Las políticas sociales de Argentina tienen como base la formación de las mismas atravesadas por tales demandas politizadas, más que por el seguimiento de un modelo determinado de bienestar. Las demandas de ciudadanía y de derechos, especialmente de las mujeres, sexualidades y de niños, niñas y adolescentes es una impronta de las mismas, aspectos que no están presentes en su magnitud en los modelos como los de Esping-Andersen. Sin embargo, no alcanzan a dar cuenta de las intersecciones de género y etnias, por ejemplo.

7 El periodo especial comenzó como resultado del colapso de la Unión Soviética en 1991 y así como por el recrudecimiento del embargo norteamericano desde 1992. En ese periodo se generó el descenso de las condiciones de vida para la gran mayoría de las familias, expresada en la agudización de problemas centrales: ingreso, alimentación, vivienda, transporte, equipamiento doméstico, servicios de apoyo al hogar y de cuidado. También, la cobertura social para el despliegue de las funciones familiares se resintió cuantitativamente tanto en la oferta, como en la calidad de los servicios. En este contexto, aumentaron las desigualdades sociales y reemergieron situaciones de pobreza; se produjeron transformaciones en las estrategias familiares e individuales de vida y la resignificación del modelo del modelo de bienestar.

Por otra parte, las políticas sociales de Colombia y Chile tienen algunas semejanzas, por la implementación del modelo económico neoliberal que persiste en la actualidad. En el caso colombiano, las políticas sociales de corte neoliberal presentan algunos matices: se enuncian como garantías de derechos y oportunidades para las mujeres pobres, de sectores populares y también las vulnerables por situaciones estructurales propias de ese país: desplazamiento forzado, víctimas del conflicto armado, o por su pertenencia étnica, –indígena, negra, raizal, palenquera⁸–. Lo que pone de manifiesto que el contexto colombiano lleva implícito un discurso sobre aspectos no tematizados en los modelos de bienestar europeos que son producto de la confluencia de conflictos de diverso tipo.

Chile es considerado por varios autores como el caso paradigmático de implementación del neoliberalismo (Schild, 2014). Las modalidades de previsión social se basaron en la asociación público-privado con la intención de trasladar a la sociedad y los individuos responsabilidad acerca de su propio bienestar. En el capítulo correspondiente se alude a que Chile fue el modelo a seguir por los otros países latinoamericanos, con flexibilización laboral, descentralización del Estado, privatización de empresas y de los servicios públicos y con focalización de la atención a hacia los más pobres.

4. ALGUNOS DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Profundizaremos en este apartado algunas dimensiones que resultan claves para el tipo de análisis que se propone en este libro: las políticas sociales y los derechos humanos, la ampliación de la ciudadanía; y la politización de las necesidades y demandas, porque su elucidación permite comprender algunos de los desafíos que se están configurando en torno a las políticas que estamos considerando y que van más allá de un enfoque centrado al interior de las mismas.

4.2. POLÍTICAS SOCIALES, DERECHOS Y CIUDADANÍA

Avanzar en un vínculo explícito entre los derechos y las políticas sociales resulta crucial a la hora de diseñar e implementar políticas, pro-

8 La denominación de palenquera se refiere a un grupo de personas y familias negras (cimarrones) que huyeron de la esclavización y fueron tomando conciencia de grupo. Se organizaron en palenques. En Colombia el más representativo es el Palenque de San Basilio, muy cerca de Cartagena de Indias. Es el primer pueblo libre de América, creado entre los siglos XVI y XVII. Unesco lo declaró en 2005 Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, entre otras razones por ser cuna de unas de las principales expresiones de resistencia de los africanos esclavizados. El idioma Palenquero es la única lengua criolla de base léxica española que ha sobrevivido en el Caribe.

gramas y proyectos tendientes a la prosecución de la justicia social. Como ya se ha mencionado, en la década del '90 los organismos internacionales de crédito, como parte de las políticas de ajuste, orientaron programas que redujeron el discurso de la política social al de "combate a la pobreza". En general en América Latina, las políticas neoliberales se basaron en una concepción minimalista y asistencia- lista del rol del Estado en el campo social. En tal sentido, la mayor parte de los programas sociales implementados se hicieron con financiamiento de los organismos de crédito internacionales, en el marco de una propuesta de reducción/alivio/combate a la pobreza. Recién en los últimos años los Estados están llevando a cabo algunas políticas sociales activas; por ejemplo, para la promoción del empleo y la ampliación del mercado de trabajo.

El debate está centrado en los últimos años en la consideración de políticas integrales para la prosecución de la justicia social, con el objetivo de ampliar la ciudadanía. Los derechos sociales, económicos y culturales no se pueden examinar aisladamente, sino en forma interdependiente. El derecho a un nivel de vida digno, que se vincula con la obligatoriedad de los Estados a proveerlo (trabajo, salud, educación, vivienda adecuada), junto con el derecho a la igualdad y a la no-discriminación son de central importancia. Las políticas sociales se vinculan con la ciudadanía social, más allá de la posición económica del individuo. Se trata de una concepción de la solidaridad social amplia, colectiva y universalista, que alcanza a toda la población, en contraste al enfoque focalizador de la asistencia social, que estigmatiza a quienes la reciben.

Se pasa así de la consideración de la población como beneficiaria, a la de sujetos de derechos. Lo cual nos introduce en la relación entre derechos humanos y políticas sociales como un campo de conocimientos y de prácticas altamente complejo, que tiene en cuenta la comprensión de los distintos significados de los derechos humanos y de la ciudadanía, desarrollados por parte de distintos actores, gubernamentales y de la sociedad civil; la existencia o no de demandas al Estado, para la reinterpretación, ampliación y/o concreción de derechos; los procesos de democratización de las relaciones sociales y familiares, en particular, de género y generaciones, que permite hacer públicas las necesidades que han estado relegadas a la esfera de lo privado y el análisis de las políticas, programas y proyectos, para evaluar los impactos en la interpretación, concreción o limitación de derechos de personas y colectivos, en tanto se entienden como dependientes de la multiplicidad de relaciones y actores que las concretan.

Esta perspectiva teórica articula al Sistema Internacional de Derechos Humanos y a la noción de los derechos en la práctica -que

toma especialmente en cuenta a los sujetos de derechos y sus relaciones y demandas - con el enfoque de democratización social, que se ha desarrollado en los últimos veinte años, y que se considera una lente relevante para analizar las articulaciones entre los derechos humanos y las políticas sociales. El concepto de procesos democratizadores se vincula con la explicitación de la desigualdad para los actores marginados o subordinados y la distribución de los saberes y recursos de un colectivo social. Los procesos democratizadores se despliegan en las diferentes relaciones sociales, entre ellas, las relaciones de género y de generaciones.

Por ello es de singular importancia la especificación de los derechos humanos desde un análisis integrado de la situación de los derechos de las mujeres y de niños, niñas y adolescentes en el marco de la igualdad entre los géneros, que es reconocido tanto en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), como en la Convención sobre Derechos del Niño (1989). De acuerdo con las convenciones citadas, las políticas destinadas a las mujeres y a la niñez y adolescencia, deben respetar el principio de la universalidad de los derechos humanos. Esto implica pasar de una concepción de “grupos vulnerables” o “población en riesgo”, a políticas que fortalezcan y amplíen la ciudadanía, contribuyendo a la creación de condiciones para lograr la igualdad de los sujetos de derechos. De este marco analítico se deriva la importancia y centralidad del respeto de los derechos de los niños y adolescentes de ambos sexos y de los derechos de las mujeres en las políticas sociales en general, no sólo en las explícitamente orientadas a mujeres y niñez. La existencia de instrumentos jurídicos que especifican los derechos de ciertos colectivos, refuerzan el principio de universalidad de los derechos humanos.

Actualmente, en la agenda del Sistema de Naciones Unidas y de algunas organizaciones no gubernamentales de desarrollo, se le confiere importancia al enfoque de derechos humanos en la planificación del desarrollo y en las políticas sociales en general. En dichas agendas se promueve la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas desde el enfoque basado en derechos. Los distintos organismos han realizado procesos de debate para avanzar en definiciones conjuntas del alcance de tal enfoque. Según lo establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los principios que definen este enfoque son la universalidad y la inalienabilidad; la indivisibilidad; la interdependencia y la interrelación; la no discriminación y la igualdad; la participación y la inclusión; la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas, y el imperio de la ley. El enfoque basado en los derechos ha sido parte de las luchas por la justicia social mucho antes de que se convirtiera en el discurso emergente de

las agencias internacionales de desarrollo, en particular, a partir de la Conferencia sobre el Desarrollo Social en Copenhague en 1995. Ahora bien, en el ámbito académico subsiste la duda de si se trata de meros cambios de lenguaje y no de prácticas, lo que podría entrañar el peligro de presentar con nuevos conceptos las mismas políticas derivadas del Consenso de Washington (Williamson, 1989).

4.2. CIUDADANÍA: IGUALDAD Y DIFERENCIA

Si consideramos que es definitoria la capacidad de las políticas sociales (todas) para contribuir a la ampliación de la ciudadanía, se hace relevante comprender sus diferentes significados.

Arendt (1948) se refirió a la ciudadanía como el *derecho a tener derechos*; para ser reconocidos en la condición humana es necesario actuar y hablar, aparecer en lo público. Para que *el derecho a tener derechos* se pueda concretar, es necesario tanto eliminar las condiciones ideológicas y materiales que promueven varias formas de subordinación y marginalidad (de género, edad, clase, raza, preferencias sexuales, etcétera), como potenciar las capacidades sociales para actuar en los espacios privados y públicos, para reconocer las necesidades de grupos sociales diversos y para negociar las relaciones en los diversos ámbitos.

El enfoque de la ciudadanía universal considera al ciudadano como un individuo libre, sujeto de derechos y obligaciones. Esta conceptualización pretende ser neutral en términos de género, pero en realidad es implícitamente masculina, de modo tal que la ciudadanía femenina es ignorada e invisible en la esfera pública. La idea subyacente es la de un ciudadano varón, favorecido por las normas sociales, el acceso a recursos, y cuyas obligaciones domésticas no son barreras para su participación en elecciones, en los partidos políticos y en otras organizaciones. En esta concepción subyace la idea que todas las personas son iguales por naturaleza. Pero la realidad muestra que la postulación de los derechos universales implica una concepción de ciudadanía que no tiene en cuenta ni las diferencias/desigualdades de género, ni las diferencias étnicas, religiosas, u otras. Cuanto más se predica la igualdad, más se corre el riesgo de no reconocer las diferentes identidades. La ausencia de reconocimiento de las diferencias genera desigualdad y asimetrías de poder, por lo tanto, pavimenta el camino hacia la negación de los derechos de las personas y colectivos que no se adecuan al “ideal” del ciudadano universal, ya que viven y expresan sus necesidades materiales y simbólicas en circunstancias culturales y sociales específicas.

Nos referiremos a dos enfoques complementarios acerca de la ciudadanía, que iluminan diferentes aspectos de la misma, el institu-

cionalista y el dinámico. El primero considera que el ejercicio de la ciudadanía en una democracia se centra en el desarrollo de las capacidades de cada individuo para su autogobierno, así como para participar en decisiones colectivas. Un/a ciudadano/a es un sujeto que sabe lo que quiere, que es capaz de formular objetivos y de ejecutar estrategias individuales y colectivas para el logro de aquellos, que reflexiona, que conoce la lógica de funcionamiento de su sociedad (O'Donnell, Iazetta y Vargas Cullel, 2003; García y Lukes, 1999).

El segundo plantea que, cuando aludimos a la ciudadanía, hacemos referencia a relaciones de poder que facilitan o dificultan la participación en los asuntos públicos, más allá de la participación en actos como las elecciones. Si aquellas relaciones de poder no se modifican, tanto en el espacio público como privado, la ciudadanía se convierte en un discurso formal. La noción de ciudadanía está ligada a las relaciones de poder y a la formación de significados sociales. La igualdad de oportunidades y de derechos para las mujeres es condición para el pleno ejercicio de la ciudadanía, la cual está definida como una práctica de sujetos corporizados, cuya identidad de sexo/género afecta fundamentalmente su pertenencia y participación en la vida pública. Este es un análisis de la ciudadanía que pone también su foco en los cuerpos, en la sexualidad, la reproducción y la producción. Históricamente, la vida social y política no significó para las mujeres un ámbito en el cual expresarse con autoridad, pues ese ámbito estaba reservado a los varones de la familia. Para ejercer la ciudadanía se requiere legitimar una voz propia y elaborar un discurso de derechos (Di Marco, 1997).

Si se tiene en cuenta esta perspectiva, y nos situamos en el ámbito concreto de las condiciones para ser ciudadanas, existen diversos obstáculos para el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres: las políticas de la maternidad y el cuidado infantil; la regulación y normativización de los cuerpos de las mujeres y de la heterosexualidad obligatoria que llevan a la vulneración de sus derechos sexuales; la violencia hacia las mujeres; la dificultad de acceso a los recursos económicos y su utilización (Di Marco, 2012).

Dado que la experiencia de la maternidad es central en la vida de muchas mujeres como punto de anclaje de identidad y de reconocimiento, a su vez es muy frecuente que las mujeres sean interpeladas como madres y no como ciudadanas, no puede ser dejada de lado en un análisis de la ciudadanía y la política. La maternidad presenta un carácter complejo, como proceso creativo y como parte de una relación de dominación y subordinación. Los procesos de redefinición de la maternidad involucran tener en cuenta las ambigüedades de la práctica maternal y los peligros de convertir a las mujeres en

entidades a históricas, universalizadas y superiores “moralmente” a los varones (Schmukler, 1997). Asimismo, debe estar atenta a la compleja “ideología del afecto” que, en situación de desigualdad, puede convertirse en el eje de la dominación y la subordinación. A la luz de la experiencia de aquellas mujeres que en algunos países desafiaron el orden del estado terrorista, o que salieron de sus casas a socializar y compartir el cuidado de los niños en guarderías y comedores, podemos observar que la maternidad puede ser la práctica mediante la cual se separe a las mujeres de la ciudadanía, al reforzar la diferencia y la subordinación, o bien puede ser una práctica a partir de la cual se construya en algunos casos la ciudadanía, en la medida en que se reconozca un colectivo que, desde la maternidad, demanda al Estado. La maternidad así considerada no es la práctica de mujeres aisladas en sus hogares, sino una maternidad social que interpela al poder desde la arena pública (Schmukler y Di Marco, 1997).

El pensamiento hegemónico que superpone mujer a familia está presente en las concepciones de la maternidad, como nexo que une las dos representaciones. Si bien esta noción de feminidad ligada casi exclusivamente a la capacidad femenina de engendrar y cuidar la vida humana es una construcción cultural que ha contribuido a la subordinación histórica de las mujeres, consideramos que la experiencia de la maternidad es para muchas de ellas punto de anclaje de identidad y de reconocimiento, y por lo tanto debe ser incluida en un análisis de la ciudadanía femenina. Haremos referencia a la *política de la maternidad* (Pateman, 1992), pero alejándonos del maternalismo o esencialismo. Un punto importante del debate de esta cuestión se refiere a lo que Carole Pateman (1992) llama “el dilema de Wollstonecraft”: la tensión entre igualdad y diferencia. Demandar igualdad es considerar la igualdad con los varones. Insistir en atributos, capacidades y actividades femeninas revaluadas acríticamente y consideradas como una contribución a la ciudadanía es practicar lo imposible desde un movimiento de emancipación. Esa diferencia es precisamente lo que la teoría de la ciudadanía –en términos patriarcales– está dispuesta a aceptar, en la medida en que no perturbe su orden. Pateman denomina a la maternidad la diferencia *par excellence*⁹:

“La maternidad y la crianza han simbolizado las capacidades naturales que apartan a las mujeres de la política y de la ciudadanía; maternidad y ciudadanía, en esta perspectiva, al igual que diferencia e igual-

9 Aunque no esté suficientemente explícito en los argumentos de Pateman, esta diferencia no se asienta en un hecho biológico, sino que se refiere a las condiciones del ejercicio de la maternidad moldeadas por el patriarcado.

dad, son mutuamente excluyentes. Pero si la maternidad representa todo aquello que excluye a las mujeres de la ciudadanía, la maternidad ha sido construida también como un estatus político. La maternidad, como las feministas la han entendido por mucho tiempo, existe como un mecanismo central a través del cual las mujeres han sido incorporadas al orden político moderno". "Su deber político (igual que su exclusión de la ciudadanía) deriva de su diferencia con los varones, señaladamente su capacidad de maternidad" (Pateman, 1992:18, 19, 28).

Por otra parte, si se desea incorporar a la categoría de maternidad en la discusión sobre la ciudadanía, y a la vez dejar establecido que lo que hacemos no es subsumir la categoría mujer a la de madre, consideramos que la pregunta central es si se está considerando una identidad femenina sólo construida en torno de la mujer-madre privada, aislada, subordinada al varón en la esfera doméstica, a cambio del reconocimiento de su poder afectivo sobre los hijos. Se puede pensar a la maternidad como una práctica hegemónica caracterizada por ser una experiencia privada o, por el contrario, como una experiencia social y política (maternidad social), prácticas que vinculan las preocupaciones por los propios hijos también con cuestiones colectivas, como ha sucedido, por ejemplo, con las madres de desaparecidos y con grupos de mujeres –madres en las comunidades.

Esta redefinición de la maternidad presenta aspectos contradictorios con la imagen tradicional de la madre, ocupada solamente por el bienestar de sus hijos e hijas y otros miembros de la familia, incluidos los varones, y genera condiciones para la construcción de la ciudadanía, en la medida en que, como colectivo, define intereses y necesidades y se convierte en sujeto político (Di Marco, 1997). La maternidad así considerada es una práctica que interpela al poder de diversas maneras, ya sea por el reclamo frente a la violación de los derechos y los ejercicios abusivos del poder, ya por la ampliación y calidad de los servicios, o por sus derechos a una vida sexual y procreativa plena, o por el derecho al trabajo (Schmukler y Di Marco, 1997: 24-132). A este enfoque lo hemos denominado *maternidad social* (Schmukler y Di Marco, 1997). Se trata de prácticas de las mujeres que salen a defender posiciones ético-políticas, o que luchan por la satisfacción de necesidades, pero desde la definición que ellas hacen de éstas (Fraser, 1991; Di Marco, 1997) y que son capaces de replantear sus contradicciones en el ejercicio de la maternidad.

4.3. LO POLÍTICO Y LAS POLÍTICAS. NECESIDADES Y DEMANDAS

Vinculada con la concepción de ciudadanía, no menos importante para repensar las políticas sociales, es elucidar las diversas formas en que se entienden las necesidades y demandas de los y las sujetos. En el

discurso de las necesidades y demandas se disputan interpretaciones rivales. Estas disputas no son más que *lo político* que subyace a las *políticas*. Varios autores diferencian la política de lo político. (Mouffe, 1999: 77). Se refiere a la diferencia entre *pólemos* (antagonismo, conflicto) y *polis* (vivir juntos). Lo político (*pólemos*) se vincula con la diversidad de las relaciones sociales, con el antagonismo y la hostilidad que las habitan, dado que éstas son relaciones de poder. La Política (*polis*) se ocupa de organizar la convivencia humana en situaciones que son siempre conflictivas, porque están atravesadas por lo político. La política se manifiesta en la generación de una unidad contingente en la diversidad, de intereses en conflictos, que se puedan resolver preservando la democracia. Para Ranciere (1996) existe *la política* porque ningún orden social se funda en la naturaleza, sino en relaciones contingentes de poder y cuando éste es desafiado por aquellos/as que demandan ser contados en la cuenta de un pueblo: pobres, subordinados, mujeres, etc. La cuenta de los no contables, la parte de esos que no tienen parte, nos remite a lo que denomina el litigio acerca de quién es entendido en la cuenta de la democracia. Esta cuenta es contingente, no está predeterminada. Por esto, denomina política al proceso de contar la parte de los que no tiene parte, proceso atravesado por el antagonismo, mientras al momento de sumar las partes, lo llama políticas.

Grillo (2014:58) en su análisis de las políticas sociales en Argentina, especialmente se refiere al

“momento político como constitutivo de la formación de las políticas: en la identificación de los problemas, la priorización de los mismos, la generación de consensos y acuerdos alrededor de las propuestas, la búsqueda de recursos, y la conformación de una agenda, que implica siempre negociaciones con diversos estamentos del Estado, según los países, más o menos descentralizados.

Fraser (1991) desarrolla dos acepciones de lo político,

“una, como actividad de las agencias gubernamentales y otra, lo político discursivo o politizado, lo que se debate en público, si es debatido en diferentes espacios discursivos y con diferentes grupos de personas –no sólo en públicos encerrados, especializados–, si cuestionan las relaciones de poder instituidas en los gobiernos y partidos políticos” (Fraser, 1991: 12-13).

Su enfoque tendiente a considerar la politización de las necesidades dentro del capitalismo realmente existente (como es denominado por ella), es crucial entonces para ver el juego de necesidades/demandas y lo político y las políticas. Señala tres tipos de discursos sobre las necesidades que interactúan y da así lugar a la política de interpre-

tación de necesidades: a- Las que vienen desde abajo y cuestionan la subordinación y las interpretaciones tradicionales, lo cual las politiza y promueve, por lo tanto, la constitución de nuevas identidades colectivas. (Fraser, 1991: 20, 21). “Al hablar públicamente se crea la identidad colectiva *qua* grupo, o sea, la demanda constituye la identidad colectiva: los discursos opositores generan nuevas formas de discurso, construyen la realidad al nombrarla. Y así construyen identidades colectivas en la constitución de los movimientos sociales” (Fraser, 1991: 21). b- Aparecen las respuestas, los discursos de reprivatización que defienden posiciones tradicionales. Los ejemplos que coloca son, entre otros, el maltrato a las mujeres, el cierre de una fábrica, etc. Estos discursos intentan reprivatizarlos y despolitizarlos, en lo que constituye un intento por que tanto las cuestiones vinculadas con los derechos de las mujeres como el derecho al trabajo permanezcan en lo privado y que no se constituyan en una cuestión política (Fraser, 1991: 22). c- Otra de las respuestas es al discurso de los expertos, que traducen las demandas para una posible intervención estatal y para la relación de los movimientos sociales con el Estado. El discurso de los expertos incluye los de las ciencias sociales, los administrativos, los terapéuticos. En algunas ocasiones, los discursos expertos se convierten en *discursos puente*, que unen de manera flexible a los movimientos sociales organizados con las áreas de implementación de las políticas públicas (Fraser, 1991: 25-26). La preocupación de Fraser es que la necesidad politizada se convierta en una necesidad administrativa, en forma de servicio social, o sea, descontextualizada y re-contextualizada, a la que se le resten los significados contrahegemónicos que portaba (Fraser, 1991: 25). Esa necesidad administrativa para nosotros es mejor definida si se alude a su carácter de *administrada*, a través del desarrollo de aparatos y saberes propios para la gestión del gobierno que elaboró Foucault (1978, 1981) con la categoría de gubernamentalidad, poder sobre la población, tácticas de gobierno (Dean, 1999).

Estos temas que hemos traído como cierre de la introducción no cierran el debate acerca de la formación de las políticas sociales, las políticas de familia, de género y derechos humanos, sino que lo abren a nuevos interrogantes, cuyas respuestas se arraigan en las discusiones acerca del tipo de democracias por las que se lucha en Latinoamérica y en el Caribe, dada la hegemonía, solo desafiada en algunos casos, de la democracia liberal.

BIBLIOGRAFÍA

Arendt, H. (1954) 1996 *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política* (Barcelona: Península).

- Arriagada, I. 2007 *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros* (Santiago de Chile: CEPAL/ UNFPA).
- Arriagada, I (ed.) 2005 *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. División de Desarrollo Social. Seminarios y conferencias 46 CEPAL. UNFPA, Santiago de Chile.
- Arriagada, I.; Aranda, V.: (comp.) 2004 *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. División de Desarrollo Social. Seminarios y conferencias 42. CEPAL. UNFPA, Santiago de Chile.
- Brown, W.; Halley, J (ed.) 2002 *Left Legalism/Left Critique*. (Durham: Duke University Press).
- Cruikshank, B. 1994 "The Will to Empower: Technologies of Citizenship and the War on Poverty" en *Socialist Review* 23 (4): 29-55.
- Dean, Mitchell 1999 *Governmentality. Power and Rule in Modern Society* (London: Sage).
- Del Valle, A. 2010 "Informalidad y modelos de bienestar en América Latina". *Política y Sociedad*, Vol. 47 Núm. 3: 239-261 239
- De Souza Santos, B. 2001 "Subjetividad, ciudadanía y emancipación" en *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad* (Bogotá: Siglo del hombre/ Universidad de los Andes).
- 2001 "Los nuevos movimientos sociales" en *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- De Souza Santos, B. 2000 "Universalismo, contextualización cultural y cosmopolitismo" en *Identidades comunitarias y democracia*. (Madrid: Trotta).
- Dietz, M. 1987 "Context is all: Feminism and Theories of Citizenship" en *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences*. "Learning about women: Gender, politics and power".
- 1985 "Citizenship with a Feminist Face. The problem with maternal thinking". En *Political Theory*, Vol. 13. N° 1. February. (Cambridge: Sage).
- Di Marco, G. 2012 "Las demandas en torno a la ciudadanía sexual en argentina" en *Ser Social* (Brasilia).V. 14, N° 30, pp. 210-243, jan. /junser.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/7451/5752
- 2011 *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- 2005 *Democratización de las familias* (Buenos Aires: UNICEF).

- Di Marco, G., Palomino, H. y otros 2003 *Movimientos Sociales en la Argentina. Asambleas: la politización de la sociedad civil* (Buenos Aires: Ediciones Baudino/ Universidad Nacional de San Martín).
- Donzelot, Jacques 1998 *La policía de las familias* (Buenos Aires: Pre-Textos).
- Draibe, S. y Riesco, M. 2006 “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea”. Serie Estudios y Perspectivas, N° 55. CEPAL, México.
- Fraser, N. 2013 *Fortunes of feminism. From State managed capitalism to neoliberal crisis* (London: Verso).
- Fraser, N. y Honneth, A. 2003 *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (London: Verso).
- Fraser, N. 1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista*. (Caracas: Siglo del Hombre).
- 1991 “La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista -feminista de la cultura política del capitalismo tardío” en *Debate Feminista*. Marzo, México DF.
- Fraser, N. 1989 *Unruly Practices. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Foucault, M. 1981 “Espacios de poder” en Robert Castel et. al. *Genealogía del poder* N° 6. (Madrid: Ediciones de la Piqueta).
- Foucault, M. et. al. 1980 *Microfísica del poder* (Madrid: Ediciones de la Piqueta).
- García, Soledad; Lukes, Steven (comp.) 1999 *Ciudadanía: justicia social y participación*. (Madrid: Siglo XXI).
- Goldani, A M. 2007 “Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía” en Arriagada, I. *Familia y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros* (Santiago de Chile/CEPAL/UNFPA).
- Gough, I. 1982 *Economía política del Estado de Bienestar* (Madrid: Editorial H. Blume).
- Grillo, O. 2014 “Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales” en *Revista de Políticas Sociales*, N° 0, verano de 2014, Centro de Estudios de Políticas Sociales, Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno.
- Martínez Franzoni, J. 2005 “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. FLACSO, 2005, volumen 4, ç 2.

- Montaño, S. 2005 “Políticas Transversales hacia las familias” en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Serie Seminarios y Conferencias, N° 46 (Santiago de Chile: CEPAL).
- 2007 “El sueño de las mujeres: democracia en la familia” en Arriagada, I. (Coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL/UNFPA).
- Molyneux, M. 2006 “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: PROGRESA/Oportunidades. Mexico’s Conditional Transfer Programme” en *Journal of Social Policy and Administration Special Issue on Latin America*, Spring 2006. Vol. 40, N° 4.
- Mouffe, Ch. 1999 *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. (Buenos Aires: Paidós).
- 1992 “Feminism, Citizenship and Radical Democratic Politics” en Butler, Judith y Scott, Joan W. (eds.) *Feminist Theorize the Political* (New York: Routledge).
- Nun, J. 2000 *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- O’ Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo; Vargas Culler, Jorge (comps.) 2003 *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina* (Rosario: Homo Sapiens/PNUD).
- Pateman, C. 1992 “Equility, Difference, Subordination: The Politics of Motherhood and Women’s Citizenship” en Bock, G.; James, S. *Beyond Equality and Difference. Citizenship, Feminist Politics and Female Subjectivity* (London Routledge).
- Rancière, J. 1996 *El desacuerdo. Política y filosofía*. (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Sainsbury, D. 1999 *Gender and Welfare State Regimes*. (Oxford: Oxford University Press).
- Schild, V. 2014 “Latin American Feminisms and Neoliberal Regulation: Lessons for a Critical Feminism with Transnational Reach” en *Das Argument* 308, 3.
- Schkolnik, M. 2007 “Tensión entre familia y trabajo” en Arriagada Irma *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* (Santiago de Chile/ CEPAL/UNFPA).
- Schmukler, B. y Di Marco, G. 1997 *Madres y Democratización de la Familia en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Biblos).
- Scott, C. 1999 “Reaching Beyond (Without Abandoning) the Category of “Economic, Social and Cultural Rights” en *Human Rights Quarterly*; Aug 99, Vol. 21 Issue 3, pp. 633-660, 28 p.

- Scott, JW. 1988 “Deconstructing Equality-versus-Difference: Or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism”. En: *Feminist Studies*, Vol. 14, N° 1. Spring. pp. 32-50.
- Seoane, J. y Taddei, E. 2001 “Neoliberalismo, crisis y resistencias sociales en América Latina: las configuraciones de la protesta” en *Observatorio Social de América Latina*. CLACSO. N° 5, septiembre (Buenos Aires).
- Sojo, A. 2007 ‘Políticas selectivas y sectoriales en América Latina: su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza’ en Sojo, A y Uthoff., A. (Comp.) *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe* (México: Editorial Fontamara).
- Sunkel. G. 2007 “Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina” en Arriagada, I. (Coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina*, (Santiago de Chile CEPAL/UNFPA).

Sandra Milena Franco Patiño,
Luz María López Montaña* y
Juan Manuel Castellanos Obregón**

Capítulo I

NUEVAS DEMANDAS FAMILIARES

ALIMENTACIÓN, CONVIVENCIA Y MIGRACIÓN EN COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

La globalización y el auge de la implementación de medidas políticas y económicas en el marco del modelo de desarrollo neoliberal acaecido desde la década de 1980 en América Latina han generado diferentes transformaciones demográficas, sociales, económicas y culturales que afectan las concepciones, los sentidos y las prácticas de esa forma de vida llamada familia. El matrimonio ordenado por la residencia compartida como modelo, la heteronormatividad, la biparentalidad como marco, la procreación y la reproducción social como fines, que otrora definían a las familias, hoy presentan modificaciones y nuevos ordenamientos sociales que expresan diversas y heterogéneas formas de organización, dinámicas y estructuras familiares en diversos contextos.

* Sandra Milena Franco Patiño y Luz María López Montaña son docentes/ investigadoras, del Departamento Estudios de Familia, Universidad de Caldas. Integrantes del Grupo de Trabajo de Familia y Género en dinámicas transnacionales y locales. Sandra.franco@ucaldas.edu.co; luzmaria.lopez@ucaldas.edu.co.

** Juan Manuel Castellanos Obregón es docente/ investigador, Departamento de Antropología y Sociología, Universidad de Caldas. Miembro del Grupo de Trabajo de Familia y Género en dinámicas transnacionales y locales juan.castellanos@ucaldas.edu.co.

Con este reconocimiento, en este capítulo se analiza la manera cómo el Estado Colombiano aborda algunas de las principales necesidades de atención que afrontan las familias pobres y vulnerables del país: las necesidades alimentarias, especialmente de la infancia; las relaciones de convivencia orientadas a superar los problemas de violencia familiar y social y los procesos de migración/ movilidad interna y externa que han ocurrido en el país en la segunda mitad del siglo XX. Situados en el enfoque de género¹, el análisis busca destacar, en primer lugar, la manera cómo la institucionalidad gubernamental y Estatal construye las necesidades familiares y, a través de ello dilucidar en segundo lugar, la manera en que las medidas políticas, los lineamientos y los programas para atender tales requerimientos, sostienen o modifican situaciones de desigualdad social por género, generación, etnias.

A tales propósitos, el documento se estructura de la siguiente manera. Inicialmente se presenta el contexto económico, político y socio histórico en el que se instituye el marco de derechos como principio rector de las acciones del Estado, como también el reconocimiento de los actores sociales como agentes válidos para interpelar al Estado con sus demandas y la introducción del enfoque de género en las políticas sociales. Con este referente político/institucionales da cuenta de la manera cómo ciertas necesidades –como la alimentación, la convivencia y la migración²– alcanzan un status de intervención gubernamental y se constituyen en políticas públicas de Estado. Con base en las discusiones teóricas instauradas por las feministas sobre el carácter maternal, familiarista y mercantilista de las políticas sociales y económicas de provisión del bienestar en el contexto latinoamericano, este documento discute hasta dónde se mantiene este carácter y cuáles son las implicaciones que ello tiene respecto a la atención de las pluralidades familiares.

1 Entendemos por género tanto el sistema ideológico y de creencias que apoyan y determinan concepciones sobre lo masculino y lo femenino, como también a los ordenamientos que estructuran relaciones de poder desigual en el plano económico, político, social y cultural.

2 La selección de estas políticas obedece a intereses intra teóricos y extra teóricos. Los intereses intratómicos reconocen que durante los años noventa las políticas sociales se caracterizaron por su paradoja. Al mismo tiempo que se reconocía la garantía de los Derechos Sociales, Económicos, Políticos y Culturales (DESC), los problemas sociales como la pobreza, la violencia, el desempleo se agudizaron. Ante este hecho, necesidades históricas como el hambre y la desnutrición; la violencia familiar y social y los procesos de movilidad y migración, emergen como necesidades sustantivas que requieren la acción directa del Estado para su solución. Los intereses extra teóricos aluden a la experticia que los autores tienen en el análisis de estas políticas.

1. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL DE EMERGENCIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN COLOMBIA

¿En qué marco histórico se inscribe la atención de las demandas y requerimientos familiares de fin de siglo? En los países de América Latina las políticas sociales tienen comienzo, en el mejor de los casos, hace algo más de 50 años –década del sesenta del siglo XX– en estrecha relación con la instauración de modelos de desarrollo sustentados en premisas del Estado de Bienestar³, en la puesta en marcha de procesos de planeación económica y social. A finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX, las medidas de ajuste económico y político impulsadas por el consenso de Washington significaron enormes cambios en el contexto Latinoamericano. Además de la reorganización de la producción, de las relaciones mercantiles y de la emergencia de una geopolítica que conecta lo local, nacional, internacional, las consecuencias de estos ajustes también impactaron en el deterioro de las condiciones de vida y del empleo de un gran sector de la población.

En el caso colombiano, las medidas de apertura y liberalización de los mercados, y las políticas sociales como garantía de derechos, abrieron paso con la reforma constitucional de 1991 en la que el Estado se declara como “social y de derecho”. Acorde con tal concepción, los Derechos Sociales, Económicos, Políticos y Culturales (DESC) se elevan a rango constitucional y se establece el principio de corresponsabilidad -entendido como la concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado- en la protección, garantía y ejercicio de los derechos particularmente de los más pobres y vulnerables (infancia, adolescentes, mujeres, ancianos).

El enfoque de derechos y el principio de corresponsabilidad serán algunos de los principales cimientos de las políticas sociales en el país y de la reorganización política/ administrativa⁴ de los gobiernos en los diversos niveles territoriales: municipio, departamento, distritos, nación. La institucionalización del paradigma de derechos⁵ permitió

3 Provisión de servicios sociales a individuos y familias por parte del estado en circunstancias y contingencias particulares (Gough, 1982).

4 Desde finales de la década del ochenta el país dejó de ser centralizado y asumió como forma de ordenamiento la descentralización política para la autonomía fiscal y territorial, acorde con ello otorga a los entes territoriales (municipio, departamentos, distritos) un papel preponderante en la gestión y la atención de las necesidades básicas y sociales en sus territorios. Para estos efectos, se implementan diversas reformas a los regímenes de ingresos fiscales, porcentajes de participación en el presupuesto nacional (Sistema General de Participación SGP) y se estipula que la participación ciudadana serán la base de la democracia y de los procesos de planeación y ejecución del desarrollo.

5 Desde 1948 la Declaración Internacional de Derechos Humanos es de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros que adscribieron a ella, no obstante, las

que las políticas referidas a la atención de la infancia, las familias, las mujeres, y en general las políticas para la garantía de los DESC estuvieran en las agendas de gobierno desde los años noventa hasta la actualidad. Por su parte, la efectivización del principio de corresponsabilidad denotó, por un lado, reformar funciones y competencias de diversas instituciones gubernamentales a fin de promover acciones interinstitucionales e intersectoriales que contribuyeran a hacer eficientes y eficaces la gestión de las políticas públicas⁶. Por otro lado, involucrar a las familias y las comunidades en distinto nivel e intensidad en los procesos de toma de decisión y ejecución de las políticas.

Sin embargo, la promulgación del discurso de los derechos enfrenta la paradoja de la protección/ vulneración. Si bien el Estado social y de derecho constituye un avance político importante al otorgar prevalencia a los DESC y constituir la base de los valores democráticos y económicos para la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, esto se efectúa en un momento de desmonte del modelo económico débilmente proteccionista desarrollado hasta entonces, para dar lugar a las leyes de mercado como puntal del bienestar, en el que las políticas sociales constituyen medidas compensatorias para suavizar los excesos de los ajustes macroeconómicos en algunos sectores de la población (Montagut, 2000; Laguado, 2004). La precarización de las condiciones de vida y el aumento de los niveles de pobreza condujeron a que las políticas sociales focalizaran en los pobres como estrategia central para “mitigar” los efectos ocasionados por el modelo económico; así, la política social se basó en “la reprivatización y el retorno al mercado para cubrir todas las necesidades” (Montagut, 2000: 121).

La focalización de las políticas en los pobres y la pobreza fue el puntal para superar la desigualdad y la exclusión. En consecuencia, se reconoció que la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y la inadecuada satisfacción de necesidades básicas⁷, ellas resultado de

demandas sociales para la garantía de derechos de diverso orden (Cumbres Mundiales de la Alimentación, la Convención Internacional de los Derechos del Niño CIDN, entre otras) configuraron un escenario en el que los derechos se inscribieron como mandato constitucional en la gran mayoría de los países de América Latina y que marcaron un viraje en el diseño e implementación de políticas sociales y económicas en la región.

6 Un ejemplo de ello es que la mayoría de las políticas se proponen articulación entre diversos entes gubernamentales (vía Ministerios o sus representantes en el ámbito local), con entes privados y sectores sociales; tales como los Consejos de Política Social, los Comités de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los Consejos de Desarrollo Rural, los Consejos de Planeación, instancias todas de articulación y gestión colectiva de lo público.

7 El Censo de población evidencia que para el 2005, el 27,7% de la población colombiana se encontraba con necesidades básicas insatisfechas (DANE, 2005).

múltiples factores estructurales que inciden en el acceso a oportunidades y recursos para el desarrollo individual, familiar y social. Más que un problema individual, se reconoce que la pobreza es un problema colectivo que tiene a la base círculos de “transmisión intergeneracional de la pobreza” (Castañeda y Aldaz-Carroll, 1999). Las altas tasas de dependientes económicos en los hogares pobres, el bajo o ningún nivel de ingreso, la precariedad del empleo; la incompatibilidad entre empleo y requerimientos de cuidados, el hacinamiento, la inasistencia educativa, vivienda inadecuada, limitaciones en acceso a servicios públicos y de salud, embarazo temprano y no deseado, entre otros, son algunos de los factores intervinientes.

En este sentido, se demanda “comprender la pobreza como una condición en la cual la inserción de las familias en las dinámicas locales es precaria y no solo como un referente de escasez de bienes materiales” (López, 2006: 259). Las familias generan estrategias de superación de la pobreza estableciendo una fuerte asociación entre su situación social particular y su organización para vivir bajo esas condiciones, y actúan como instancias de redistribución y protección en condiciones altamente precarias (Uthoff: 305-306). En las últimas décadas estas estrategias se han manifestado en tendencias como la mayor participación de mujeres en el mercado laboral, reducción de la fecundidad, aumento de hogares con jefatura femenina, hogares monoparentales, familias con adultos mayores, persistencia de un reparto tradicional del trabajo doméstico (Arriagada, 2005, citada por Uthoff).

Ante este panorama diverso, de creciente complejidad y reestructuración, surge la necesidad de construir políticas mediante las cuales se dé respuesta a problemáticas acuciantes, en las que los Estados cumplen un papel fundamental por cuanto, como lo afirma la CEPAL (2007: 303) “los Estados siguen siendo responsables de un amplio sector de la población debido a su condición de pobreza e informalidad”. Así, en Colombia, las políticas sociales que surgieron en el período de transición que implicó la implementación del modelo económico neoliberal que persisten en la actualidad, se han caracterizado por ser “fragmentarias, compensatorias, asistencialistas y focalizadas” (Sarmiento, 1996: p. 63). En el caso particular de las políticas con enfoque de género, éstas emergen con fuerza durante la década del noventa por el impulso de los organismos de financiación internacional⁸ y las

8 La IV Conferencia Mundial sobre la mujer, realizada en Beijing en 1995, constituyó un momento histórico internacional para que los Estados miembros que adscribieron el compromiso de promover los derechos de las mujeres, adoptaran la transversalidad del enfoque de género, como la estrategia más adecuada para este fin.

ONG, políticas que encuentran un campo fértil bajo los nuevos postulados Constitucionales de pluralidad, participación, democracia, autonomía y descentralización.

La incorporación del enfoque de género al diseño e implementación de política pública en diversos campos⁹ –económica, social, ambiental, cultural– permitió, por un lado, discutir sobre la pretendida “neutralidad” de la acción del Estado, para evidenciar cómo las medidas políticas y las prácticas de actuación producen, sostienen o modifican desigualdades sexo/ genéricas en las relaciones sociales (Rodríguez e Ibarra, 2013); por otro lado, que ciertos grupos sociales subordinados que habían estado al margen de la atención gubernamental fueran beneficiarios directos de las políticas –indígenas, afrodescendientes, desplazados, entre otros–. En consonancia con esto, las mujeres y los asuntos socioculturalmente construidos como femeninos fueron vértice de las políticas sociales, como estrategia para superar la práctica histórica en la que las mujeres estuvieron al margen del desarrollo o en condiciones de subordinación y de menor representación, respecto a los hombres. Si bien estas acciones fueron importantes porque posibilitaron que los asuntos “privados” se convirtieran en objeto de intervención pública como lo relativo a las familias y las situaciones familiares y que las mujeres empezaran a ser visibilizadas como sujetos de derechos¹⁰; también es cierto que la sinonimia de género como mujer obscurece el análisis sobre las relaciones desiguales de poder y las estructuras que producen esa desigualdad, y que impiden un desarrollo en condiciones de equidad.

De esta forma, las políticas públicas con enfoque de género en Colombia en la medida que buscan, principalmente, garantizar derechos y oportunidades a “las mujeres pobres”, de sectores populares y “vulnerables” por situaciones estructurales –desplazamiento forzado, víctimas del conflicto armado– o por su pertenencia étnica –indígena, negra, raizal, palenquera–, sostienen la ideología de género al acen-tuar el papel maternal y familiarista con el que históricamente se ha

9 Esto fue resultado de la lucha promovida por el movimiento feminista quien postuló el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos y la necesidad de formular políticas de igualdad en todo el entramado político institucional del Estado, mediante la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas y no sólo las sociales como suele hacerse.

10 Respecto a las políticas para las mujeres se reconoce una tensión latente entre aquellas políticas que actúan bajo la idea de la asistencia y protección de las mujeres, en las que el Estado actúa como protector de las mujeres en tanto vulnerables y aquellas políticas que se orientan a promover la autonomía y el empoderamiento de las mujeres, como respuesta a una ideología de equidad y democracia (Montaño, 2007, p. 83).

configurado la identidad femenina, tal y como se constata en el análisis a las políticas alimentarias, las políticas de violencia intrafamiliar y las políticas migratorias que se describe a continuación.

2. POLÍTICAS FAMILIARES

Como se ha venido señalando, las políticas públicas mediante las cuales los gobiernos atienden diversas necesidades sociales dan cuenta –por acción o por omisión– de ideologías prácticas de género que pueden limitar o abonar al logro de la equidad de oportunidades para las personas. Adscribiendo a este postulado, consideramos que la perspectiva de género para el análisis de las políticas públicas que integran el enfoque género resulta potente para vislumbrar las imbricaciones existentes entre políticas sociales/políticas familiares y su relación con los modelos de bienestar, como también para examinar la manera como los gobiernos interpretan las diversas necesidades de las familias.

Respecto a la relación políticas sociales con enfoque de género y políticas familiares, algunas investigaciones (Sunkel, 2007, Sojo 2007, Draibe y Riesco, 2006) destacan al menos tres concepciones prevalentes sobre política familiar en América Latina:

- a. Políticas de familia, entendidas como medidas o instrumentos que se orientan a intervenir y apoyar las estructuras familiares de acuerdo con el modelo ideal de familia nuclear, patriarcal, heterosexual. En Colombia, estas políticas fueron propias de la década del sesenta del siglo XX cuando ocurrieron los primeros desarrollos legislativos e institucionales para atender los asuntos familiares. En 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF¹¹, como la principal institución encargada de la atención a las familias, la infancia y la adolescencia; se regulan los aspectos relativos a la planificación familiar, para lo cual se crea la Asociación Probienestar de la familia Colombiana PROFAMILIA, encargada de la regulación de la salud sexual y reproductiva, también se sanciona el incumplimiento de la paternidad y se promueve la ley de protección de los menores (Ley 75 de 1968).
- b. Políticas referidas a las familias, son aquellas que buscan fortalecer las funciones familiares como la reproducción, la sociali-

11 Actualmente, el ICBF está adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Esta institución coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, definiendo los lineamientos técnicos para que las entidades territoriales e instituciones públicas garanticen y reestablezcan los derechos de la primera infancia, la adolescencia y la familia en el país.

zación, la herencia, la filiación, condiciones materiales de vida y sistemas de valores, actitudes e ideologías conforme al modelo idealizado (Goldani, 2005, citado por Sunkel, 2007: 180). Surgidas en la década de 1990, este tipo de políticas han sido las más extendidas en la región por cuanto se incardinan en los lineamientos que los organismos multilaterales desplegaron para la superación de la pobreza y la atención de la vulnerabilidad de los grupos sociales que no lograron insertarse adecuadamente en el modelo económico. Con base en esta concepción se privilegian los hogares y no las familias y se implementan programas de transferencia condicionada, focalización del gasto en salud, educación, alimentación y nutrición, para procurar la superación de la pobreza con especial énfasis en la dimensión material del bienestar. La creación de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, el programa de seguridad alimentaria y nutricional, el programa HazPaz, la ley contra la violencia intrafamiliar; la creación de la Red de Solidaridad Social; el programa Familias en Acción, la atención al desplazamiento forzado y la estrategia de cero a siempre -programa base de atención actual de la infancia-, son ejemplos de esta concepción.

- c. Políticas hacia las familias desde una perspectiva de género, las cuales se entienden como el “conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y producen como resultado igualdad de hombres y mujeres, tanto en la esfera pública como la esfera privada, es decir, en el interior de las familias en todas sus expresiones” (Montaño, 2005:98). Más que a las familias, aquí se apunta al conjunto de políticas –tradicionales y modernas– que desde diversos aspectos impactan sobre los ordenamientos y prácticas familiares. Desde el punto de vista de Montaño (2005) las políticas se intersectan con la protección social, por lo cual es posible explorar la conciliación entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado de hombres y mujeres. En este marco, tanto las políticas sociales tradicionales de salud, educación, vivienda, de empleo/desempleo, derechos laborales, derechos de ciudadanía, políticas de conciliación laboral, acceso a salud y pensión, como las políticas pro aborto, familias homosexuales, derechos de reproducción asistida, son entre otros, los focos de atención.
- d. Políticas públicas para las familias. En contraposición a las visiones anteriores, estas políticas pretenden una revolución ética y cultural que rompa con las ideologías y los estereotipos de género que han marcado las concepciones y las prácticas

sociales. Estas políticas reconocen los diversos arreglos familiares que tienen lugar en la sociedad, abogan por la superación de la división sexual de los trabajos y para ello proponen el enfoque de derechos, el principio de la diversidad –étnica, cultural, ideológica y de organización-, la conciliación entre vida laboral y familiar y las interacciones entre mercado, Estado y sociedad como factores del bienestar.

Un análisis sobre la orientación de las políticas de familia en Colombia (Puyana, 2008) indica que las distintas normas y programas de atención a las familias se enmarcan en la concepción de políticas de y referidas a familia y que el desafío pendiente es la incorporación de medidas políticas para las familias que posibiliten cambios estructurales en los ordenamientos de género y en el logro de la igualdad y la equidad.

Con base en lo anterior, puede decirse que no es posible hacer un análisis a las políticas familiares sin que converjan en mayor o menor medida cada una de las visiones predominantes en el diseño y formulación de las mismas. Por ello, en este aparte se describen las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional SAN, política de convivencia familiar HazPaz y política migratoria, para tratar de dilucidar la manera cómo la institucionalidad gubernamental y Estatal construye las necesidades familiares y la manera en que los lineamientos y mecanismos institucionales para responder a dichas demandas inciden en el logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

2.1 POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA

Desde mediados del siglo XX el Estado Colombiano ha adelantado una serie de esfuerzos políticos e institucionales para atender los problemas alimentarios y nutricionales de la población, habitualmente asociados con la pobreza, el desempleo y los bajos ingresos para la adquisición de alimentos. Un breve recorrido histórico sobre el carácter de las acciones gubernamentales en materia nutricional (Machado, 2003; Ortiz, 2004; Chacón, 2005; Restrepo 2011) evidencia que en el siglo XIX los problemas de desnutrición y hambre que padece un importante sector de la población alcanzaron estatus político cuando:

- a) Las agencias de Cooperación Internacional Norteamericana¹², im-

12 Desde los años cuarenta y hasta la fecha – con intensidad y descelere- los organismos internacionales norteamericanos han ejercido una fuerte influencia para la definición de políticas en el campo. Para una mayor ampliación del tema ver Restrepo (2011).

pulsaron la donación de alimentos para resolver situaciones referidas a la disponibilidad y el acceso de éstos; b) La crisis de mundial de alimentos puso de manifiesto los problemas de producción y abastecimiento de las naciones para atender las necesidades alimentarias de la población y el papel que les asiste a los gobiernos de garantizar el derecho a no padecer hambre; c) Las investigaciones de las condiciones de salud y nutrición evidenciaron empíricamente las carencias de nutrientes, enfermedades e infraestructura sanitaria que ofreciera mínimos estándares de vida.

En consonancia, la necesidad básica de alimentación y nutrición para el sostenimiento físico/ biológico de la vida humana se convierte en problema político objeto de intervención gubernamental por las demandas internacionales en las que el hambre deja de ser privativo de ciertas familias, para ser un fenómeno social cuya superación requiere la convergencia de diversos actores –públicos, privados, comunitarios– en diversos campos –agrario, salud pública, educación, información.

El objetivo de la política SAN es “garantizar el derecho a la alimentación a la población Colombiana, especialmente la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, para que disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (Política SAN, 2008).

Correspondiente con los intereses de los Organismos Multilaterales, las políticas alimentarias focalizan en la “disponibilidad” (alimentos suficientes, adecuados y susceptibles de consumo) y “el acceso” de alimentos (posibilidad real de obtenerlos vía autoproducción, ayudas, compra), para lo cual se disponen de una serie de acciones institucionales y profesionales que refuerzan el consumo de alimentos –vía Transferencias Condicionadas de Ingresos TCI, entrega de subsidios o víveres- desde los patrones de ingesta “adecuada” de nutrientes definidos por el campo médico y nutricional; transformando patrones y hábitos que conforman la cultura alimentaria.

El paradigma de la Seguridad Alimentaria que centraliza en la disponibilidad y acceso de los alimentos ha sido cuestionado por las teorías de desarrollo humano, por cuanto el incremento en el abastecimiento de bienes agroalimentarios importados al que dio lugar a la apertura de mercados no se tradujo en disponibilidad y acceso para la mayor parte de la población; las restricciones al suministro de alimentos lo viven especialmente las familias pobres o de los sectores más vulnerables de la sociedad, por una pérdida repentina de las titularidades –“Entitlements”–, que restringen las capacidades y los recursos de una familia o un individuo para alimentarse (Sen, 2002). Este pa-

radigma hace parte de la institucionalización hegemónica del neoliberalismo en la geopolítica internacional para resolver los problemas de superproducción de los países desarrollados, en el que aspectos como la soberanía nacional de la producción alimentaria, de saberes tradicionales, de prácticas culturales de consumo quedan al margen y, porque esta perspectiva sostiene la desigual distribución de los recursos alimentarios al colocar al mercado en el centro de la provisión del bienestar.

Pese a las críticas provenientes del campo académico y de algunas organizaciones sociales¹³, las medidas políticas que el gobierno colombiano plantea para superar la inseguridad alimentaria son “marginales”, “mercantilistas”, en las cuales el papel del Estado adquiere un rol regulador y fiscalizador (Franco, 2013:12). Son marginales, por cuanto la garantía del derecho focaliza en las familias más pobres y vulnerables quienes, en virtud de sus carencias o necesidades básicas insatisfechas, no logran insertarse adecuadamente al modelo: grupos vulnerables: desplazados por violencia; afectados por desastres naturales; grupos étnicos (Indígenas, Afro Colombianos, Raizales, Gitanos); campesinos; infancia; mujeres gestantes y lactantes. Son mercantilistas porque la esfera del mercado se considera el ámbito privilegiado para que las familias y los individuos accedan a bienes y servicios de alimentación, de esta forma, la acción pública gubernamental es complementaria a la regulación mercantil, mediante acciones compensatorias, vía ayudas económicas (transferencias condicionadas, subsidios alimentarios) o entrega de bolsa de alimentos (para familias con niños/niñas de primera infancia y ancianos). Al igual que en las políticas promovidas por los regímenes liberales, no serían los sesgos del mercado los que se busca superar a través de estas políticas, sino “los fracasos de las familias” (Sainsbury, 1999).

El papel del Estado –representado por sus instituciones en los diferentes entes territoriales– es “regulador y fiscalizador” porque si bien la teleología de la política SAN se cimienta en el enfoque de derechos, en la práctica la intervención del Estado se concentra en “la asignación de recursos económicos” y en la “regulación y el control” de las acciones que deben llevar a cabo principalmente los grupos familiares, al considerar que son las familias, y en ellas, las mujeres, las

13 Por ejemplo Vía Campesina, el movimiento campesino más importante a nivel internacional que agrupa a pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo y quien ha cumplido un importante papel tanto en las Cumbres de Agricultura de la FAO como en los procesos de planeación de políticas agropecuarias en la denuncia de las restricciones del modelo de SAN y la propuesta de la Soberanía Alimentaria como eje central de la acción de los Estados.

principales responsables de garantizar la adecuada nutrición de los miembros de las familias, principalmente los infantes.

Ahora bien, como ocurre en el conjunto de las políticas sociales, las garantías del derecho alimentario pone como primacía la atención de la infancia, madres gestantes y lactantes y ancianos. Al enmarcarse como parte fundamental de la vida familiar, se considera institucionalmente que la satisfacción de necesidades alimentarias es función central de los hogares, en especial de las madres. Al respecto, estudios recientes evidencian los efectos que tal concepción tiene en la reproducción de las desigualdades de género (Molyneux, 2006; Bradshaw, 2008; Chant, 2008), dado que los supuestos implícitos de dichas políticas refuerzan la condición de la maternidad como un destino generalizado para todas las mujeres al considerar como criterio básico de acceso ser madres y regular su papel “maternal” en la medida que cumplan con los roles tradicionalmente asignados en las tareas de cuidado y reproducción social. Desde esta perspectiva, además de afirmar las identidades tradicionales de género, la condición de beneficiarias de estos programas, representa en muchos casos una sobre carga para las mujeres, sobre quienes recae gran parte de la responsabilidad de resolver la situación de pobreza familiar.

Esta forma de ordenamiento político y social enfatiza las desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito público y privado. De un lado, sostiene la división sexual del trabajo con la separación de ámbitos de realización, desconociendo que las mujeres, más aún las de sectores más pobres, enfrentan múltiples segregaciones y exclusiones del mercado de empleo al no lograr cumplir con el modelo de “trabajador ideal masculino” que prevé el mercado. Al mismo tiempo, excluye a los hombres de su participación en las tareas de cuidado – como las alimentarias- al recalcar sólo en su rol proveedor, olvidando las implicaciones éticas, emocionales y afectivas que esto tiene en las relaciones familiares y sociales. De otro lado, mantiene la ideología familiarista que sostiene la creencia de las familias como grupos de amor, seguridad, solidaridad, sin que se reconozca los múltiples conflictos y tensiones que en ocasiones, pueden ir en contravía del pretendido bienestar. Igualmente, pierde de vista que la comensalidad es una práctica social y que como tal, es deber de las instituciones, los profesionales, los académicos y demás actores sociales participar en la garantía del derecho alimentario y no dejarlo exclusivamente en manos de los hogares.

2.2. POLÍTICAS DE CONVIVENCIA FAMILIAR

La conciencia e intervención de los Estados frente a la violencia intrafamiliar es relativamente nueva. Considerado históricamente como

un asunto privado de las familias, en el que las intervenciones gubernamentales eran de carácter policial (Procuraduría General de la Nación, 2008; Pineda Duque y Otero Peña, 2004), durante la década de los noventa¹⁴ se empieza a tomar conciencia pública de esta situación, con la promulgación de la Ley 294 de 1996 y la implementación del Programa, hoy elevado a política, HazPaz.

La ley 294 de 1996 fue formulada con una visión heterosexual de la conformación familiar, en tanto que la concepción que la atraviesa viene del modelo hegemónico patriarcal, en la cual la familia se establece, dice “por vínculos naturales o jurídicos”, por la decisión libre de un hombre y una mujer” (Republica de Colombia, 22 de Julio de 1996, pág. Art. 2º). Incorpora como principios el reconocimiento de la familia como “institución básica de la sociedad” (Art 3º), considera que la violencia es “destructiva de su armonía y unidad”, Por violencia intrafamiliar se nombra una multitud de interacciones coactivas de restricción, sumisión, descuido, acoso y agresión que afectan la condición humana y el respeto de los derechos humanos y que se generan, especialmente, entre las personas que cohabitan en unidades familiares (Caicedo, 1995). En las dos últimas décadas se ha pasado de un enfoque de atención policiva¹⁵ y judicial a modelos centrados en focalización en el género y la generación, especialmente a partir de la caracterización estadística del fenómeno que esboza que son las mujeres, los niños, niñas y ancianos, las víctimas principales y los hombres los perpetradores más frecuentes. La morfología del fenómeno muestra cifras preocupantes de agresiones entre miembros de la familia, especialmente focalizados en menores y en mujeres (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, 2004; Cardozo, 2013). El ámbito de las agresiones va desde el descuido, la agresión psicológica, física y sexual, las cuales pueden variar de esporádicas a frecuentes o permanentes (Ribero & Sánchez, 2004).

El Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar liderado por el ICBF con el apoyo de la Universidad Externado de Colombia, se presenta como una política que ha tenido continuidad por más de 15 años sobre la cual se cuenta con escasa evaluación sobre su impacto y se sigue proponiendo como modelo de acción para

14 Los artículos 42, 43, y 44 de la Constitución Política explicitan la violencia intrafamiliar como objeto de atención estatal.

15 Esta acepción corresponde a lo que Jacques Danzelot planteó en su texto clásico “la policía de las familias” () para referir a los diversos métodos mediante los cuales se regula y ejerce el poder de la nación sobre la población; en este mismo sentido, la atención policiva refiere a las acciones reguladas por las diversas instancias gubernamentales en las que incluso hay sanciones legales en caso de no cumplirse.

la siguiente década, “la elaboración y validación de una metodología tendiente a formular los planes nacional y territoriales de prevención de violencia y promoción de la convivencia” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2004: 10).

El propósito de la política nacional fue prevenir y atender la violencia intrafamiliar con una estrategia de apoyo a los individuos, a las familias y a las comunidades, en correspondencia con su misión: transmitir principios y valores democráticos y de convivencia, dotar a los núcleos básicos de la comunidad de los instrumentos apropiados para resolver los conflictos en forma pacífica e incrementar y cualificar la prestación de servicios a las familias en conflicto y a las víctimas de violencia intrafamiliar, a través del trabajo articulado de las instituciones nacionales y las entidades territoriales.

La paz y la convivencia familiar se construyen al desarrollar la prevención del uso de la violencia como medio de resolución de conflictos individuales y familiares y la capacidad del Estado y de la sociedad civil para detectar oportunamente y controlar los factores generadores de violencia y los hechos de violencia en la familia y la comunidad. También, es necesario considerar a las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población desplazada, que sufren la vulneración en sus derechos sexuales y reproductivos y de explotación sexual comercial (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2004).

En la política HazPaz, para la construcción de paz y convivencia familiar, hay un marco de ajuste diverso de responsabilidades. Si bien se reconoce que la violencia intrafamiliar –VIF– tiene un gran componente de violencia de género, en tanto las mujeres, como compañeras e hijas, son las principales víctimas, no se asume un reto explícito de transformación del sistema de género que la alimenta y reproduce. Así está implícitamente orientada a mujeres, que son las principales víctimas de la violencia intrafamiliar (aunque también aparecen como perpetradoras de la violencia contra niños y niñas), y se asume como problemático el marco cultural y social que la produce como víctimas, no se articula explícitamente a un contexto productor de violencia de género. Se propone identificar y atender la configuración de responsabilidades diferenciales en relación con el proceso que afecta y relación con factores generadores, reforzadores y liberadores, especialmente en relación con la actuación institucional (Departamento Nacional de Planeación, 2000:59). No es explícita en cuanto al constructo género, sí en el caso de lo generacional, en tanto acción de protección necesaria de niños, niñas y adultos mayores, especialmente en situaciones de vulnerabilidad como el desplazamiento, no plantea otro tipo de distinción social, excepto situaciones de vulnerabilidad social, especialmente asociadas al desplazamiento forzado.

El paso de los enunciados éticos a los compromisos vinculares, en tanto horizonte de derechos de las familias y de las personas, incorpora a la sociedad civil como instancia constitutiva de las relaciones sociales y, precisamente por ello, busca que las instituciones apoyen la transformación de las prácticas culturales que reproducen la violencia intrafamiliar. Para ello, la política nacional operativiza su atención mediante los procesos de: prevención, detección y vigilancia, atención y transformación institucional. En cuanto a la prevención se busca la detección y vigilancia mediante la intervención adecuada y oportuna sobre los individuos y/o familias, antes de que ocurran los episodios de violencia o cuando estos todavía no se han convertido en rutina. La atención la centra alrededor de la identificación y afrontamiento de la configuración de responsabilidades diferenciales afectada por la relación entre factores generadores, reforzadores, liberadores de la violencia intrafamiliar (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2004: 59).

El contexto histórico de emergencia y construcción de la política tiene varios ejes de articulación. En primer lugar, el fortalecimiento de la conciencia pública, ya que el conflicto interno armado de baja intensidad y larga duración que vive el país desde mediados del siglo XX ha contribuido al desarrollo de formas de violencia doméstica que amenazan la sociabilidad desde el ámbito privado. Las cifras de violencia cotidiana y de agresión entre cercanos conocidos y parientes mostraban cifras alarmantes. En segundo lugar, y asociado con las políticas de paz que se proponen los gobiernos de las dos últimas décadas de siglo XX, la cuestión de la violencia no sólo pasa por el conflicto armado con actores irregulares, sino se reconoce, sobre todo a partir del informe la comisión de expertos en violencia, que la geografía del dolor es atravesada por un conjunto diverso de violencias sociales, estructurales, étnicas, de género, generación, que se localizan con gran frecuencia en los ámbitos domésticos familiares (Arocha & otros, 1995; Bolívar, 2003; Gómez Buendía & de Roux, 2003).

Cuando la violencia intrafamiliar dejó de ser un “problema de sábanas” y paso a ser una preocupación pública, especialmente de derechos humanos, fundada en una perspectiva de género, logro posicionar la idea de que no era un asunto de familia, sino un asunto de Estado. Aunque se mantenga la idea de la no intervención sino el acompañamiento, prevención y la resolución pacífica de conflictos (Caicedo, 1995: 88). La acción coordinada del Estado, de carácter intersectorial asume el reto de transformar los marcos de acción, de género e intervención de las distintas entidades asociadas a la protección y cuidado de la víctimas, pues el conjunto de presupuestos de acción y comprensión asociados, determinan ampliamente la capacidad de realización de la política, como lo ponen en evidencia Pinedo y

Otero, cuando analizan las formas de atención y los procesos desarrollados en la Comisarias de Familia (2004).

2.3 POLÍTICAS MIGRATORIAS

En muchos países de América Latina la migración ha surgido como una fuente insustituible de subsistencia y las remesas se han convertido en parte importante de sus ingresos (CEPAL-SEGIB, 2006, citado por Uthoff: 306). Tal es el caso de Colombia donde las cifras muestran un incremento sostenido de la migración visiblemente relacionado con causas económicas que se enfatizan desde la década de los noventa hacia adelante. En periodos quincenales entre 1990 y 1994 se incrementó a 8,2%, entre 1995 y 1999 subió a 16,2%, de 2000 a 2005 creció a 46,9%.

El contexto en el que emerge la Política Integral Migratoria –PIM– en Colombia mediante el Documento del Consejo nacional de Política Económica y Social –CONPES– 3603 de 2009 señala la existencia de realidades culturales y políticas que impactan a las familias a través del conflicto, la violencia, la pobreza, la desigualdad y la injusticia. Por lo general son las mismas familias las que con sus propias estrategias y recursos afrontan estos impactos, mientras en paralelo desde la academia crece el clamor por la presencia y las respuestas efectivas con políticas de Estado.

Las distintas oleadas de emigración de colombianos, diferenciado del proceso de desplazamiento interno, genera condiciones para el reconocimiento de las necesidades de apoyo, acompañamiento, protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes. Desde la década de los sesenta del siglo XX se ha incrementado la movilidad y emigración hacia países como Venezuela, Ecuador, Estados Unidos, España, Australia, Japón, Panamá, entre otros, principalmente por causas económicas –oportunidades laborales y mejora de los ingresos–, situaciones familiares y de seguridad (Perfil migratorio de Colombia, 2010: 20), con el desplazamiento interno y las migraciones forzadas como “situaciones límite” (Osorio, 2007).

“En la década de los noventa el éxodo aumenta cobijando a todas las clases socioeconómicas y lugares de procedencia, destacándose un sector de personas de alto nivel profesional y económico, procedentes de las ciudades, que salieron para protegerse del secuestro, la extorsión, o el terrorismo, y personas de sectores de bajos recursos especialmente mujeres y niños que siguieron viéndose afectadas con la trata de personas” (González, 2006: 610).

En la actualidad se identifica a Colombia como el país más expulsor de su población en Latinoamérica. Entre tanto, la inmigración es limitada,

“sólo hace diez años se ha aumentado sutilmente la presencia de extranjeros debido a la mayor confianza inversionista” (Perfil migratorio de Colombia, 2010: 18, 19), siendo su número estimado en 109.953 y provenientes principalmente de Venezuela, Estados Unidos y Ecuador (Naciones Unidas, 2009). Territorios antes inconexos pasan a tener vínculos y se comienza a develar la complejización de las formas de figurar el mundo, la expansión de las geografías imaginarias, la necesidad de protección internacional ante requerimientos de refugio, asilo, privación de la libertad –prisión, trata, tráfico–, repatriación (Hernández, 2007). Es perentoria la prevención, contención, cooperación, coordinación, regulación, corresponsabilidad y atención individual y colectiva, multi-localizada, transnacional; y una actuación política consecuente con la existencia de interdependencias entre el devenir individual y familiar en el contexto global. La tendencia ha sido regular y controlar de forma restrictiva (González, 2006: 612) anteriormente con privilegio raza -blanca- y de ocupación –agricultores–, y en tiempo reciente mediante “programas de apertura a la inmigración calificada con profesionales de otras nacionalidades –Alemania y otras– la cual se califica como un intento fallido pese a las facilidades ofrecidas” (González, 2006: 613).¹⁶

Sin embargo, la Política Integral Migratoria de Colombia (Documento Conpes 3603 de 2009) tiene antecedentes académicos, jurídicos y de política pública de años recientes. Esta política tiene por objeto determinar los lineamientos, estrategias y programas del gobierno nacional con el fin de potenciar el desarrollo de la población Colombiana residente en el exterior y los extranjeros que viven en el país y su enfoque consiste en dar un tratamiento integral a cada una de las dimensiones de desarrollo, es decir, todas aquellas potencialidades humanas que en materia económica, social, política, educativa, y cultural que pueden ser promovidas por el Estado, y mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de estrategias y programas referidos a la población migrante.

Los objetivos declaran los compromisos del Estado para: a) lograr la defensa, protección y garantía de los derechos de los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país. b) Fortalecer la transferencia de las capacidades hacia el país de aquellos Colombianos con un alto capital humano, así como mantener y ampliar las oportunidades de formación para los Colombianos en el exterior y los extranjeros en

16 “Uno de los derechos fundamentales de los seres humanos es el de tener la posibilidad de movilidad a diferentes contextos, lo que hace que la migración esté en estrecha relación con el contexto específico de cada país” (Perfil migratorio de Colombia, 2010, p. 17) y por ende con las personas que lo conforman en cada momento histórico, sean aquellas que permanecen o las que optan por salir o las que presionadas deben salir para residir fuera de él.

el país. c). Garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia Colombianos en el exterior y los extranjeros en el país teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria. d). Garantizar una migración regular de acuerdo a la normatividad internacional.

Hacia el futuro, se necesita una política integral migratoria que desarrolle estos objetivos con enfoque de género y derechos será preventiva y educará frente a la migración con elementos de cómo abordar o prevenir situaciones de estigmatización, trabajar desde el conocimiento de la existencia de desigualdad, de discriminación y de relaciones de poder en la familia y sobre la necesidad de superar la falta de información para prevenir situaciones de trata o tráfico de personas. En el país de origen el cuidado de los hijos e hijas dependientes en el ámbito familiar invita a orientar acerca de la equidad de género, la educación familiar y capacidad para afrontar el cambio en la dinámica familiar en el contexto globalizado. las personas que retornan por lo general regresan a sus ámbitos familiar de origen, lo cual requiere trabajar mediante la intervención psicosocial, la historia familiar, para re-integración, la democratización familiar, reactualizar las formas de convivencia familiar y social.

Una tendencia que expresa el interés del Estado por la bancarización de las remesas y el ahorro (Conpes 3603, 2009) local de los recursos producidos por los emigrantes y que se menciona como utilización productiva de las remesas, invita a reconocer la precariedad donde los mayores porcentajes de la remesa son destinados a la satisfacción de necesidades tangibles de alimentación o algunas representadas en compra de vivienda que contribuye a incidir en el proyecto familiar al obtener una vivienda digna o resguardo patrimonial sólo para algunos entre una gran mayoría de migrantes y su familia.

Desde estos puntos de vista la política se interesa por los migrantes, inmigrantes, y retornados, como personas que viven condiciones relacionadas con el entorno migratorio, de donde infiriendo la relación con familia y las consideraciones de rasgos de género se vislumbra solo indirectamente una relación con la reunificación familiar. Aunque se menciona la familia como tema de especial atención enseguida se anuncia la precaria base de información para definir acciones relativas a género y familia (Conpes, 2009).

Frente a las condiciones de género, el apartado referente al respeto por los derechos debería permitir vislumbrar de manera directa en el país de destino el trabajo digno, los intercambios políticos en pro de la salud, educación, inserción social del migrante

y sus familiares y el salario justo para el emigrado, asuntos que atañen a las condiciones y calidad de vida de las/los migrantes y sus familiares, expuestos en resultados de investigaciones recientes sobre familia y migración internacional referidos al trabajo digno, los intercambios de responsabilidad política en pro de la salud, educación, inserción social del inmigrante y sus familiares, la ciudadanía y el salario justo.

3. INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS EN EL LOGRO DE LA IGUALDAD

El modelo neoliberal y las consecuentes medidas de ajuste estructural estipularon un marco institucional común en el cual la reivindicación de los DESC –derechos económicos, sociales y culturales– y los derechos laborales fueron objeto de fuertes demandas por diversos grupos de la sociedad. El tránsito de los derechos civiles y políticos a una concepción más integral de los derechos humanos y en el marco internacional de garantías en el que se inscribieron han exigido reformular las políticas públicas económicas y sociales. Se generó así un contexto de emergencia de nuevas necesidades sociales, a las cuales lentamente se han ido articulando las normativas y políticas nacionales, al compás de los cambios suscitados por la articulación transnacional del flujo de capitales, políticas, personas; procesos liderados desde las metrópolis con mayores índices de riqueza, comunicaciones y crecimiento económico.

En este contexto, las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia y América Latina se inscriben en la paradoja de la seguridad en medio de la incertidumbre. Es decir, la garantía del derecho a la alimentación más que representar la acción del Estado como garante de las titularidades de las personas, se orienta a satisfacer las demandas de aquellos grupos sociales –como los pobres y los vulnerables– que no logran insertarse adecuadamente a las lógicas de operación del mercado. La prevalencia de esta óptica mercantil dificulta el logro de la igualdad, no sólo porque desconoce a los ciudadanos como sujetos de derechos, sino fundamentalmente, porque al colocar al mercado como centro de la satisfacción de necesidades del bienestar, las brechas de inequidad en el acceso, el uso y el control de los recursos alimentarios serán cada vez más grandes.

En el ámbito de la violencia intrafamiliar, la construcción de una política pública no solamente orientada a la atención y sanción, sino a la prevención y la conciliación, tendrá como mediador el desarrollo de matrices de relación democrática que reconstruyan los principios articuladores de la socialidad: la vinculación, el control, la autoridad,

la emoción y el respeto. Todo lo cual pasa necesariamente por una deconstrucción creativa de las matrices de heteronormatividad sustentada por patrones de patriarcalidad, la relación de dependencia y sumisión constitutiva de la relación entre generaciones y el cuidado prioritario a la generación de contextos de socialización e interacción domésticos ordenados por principios sustantivos de equidad, igualdad, justicia y protección. De este modo permitirá la reconstrucción de entornos protectores ante las distintas formas de abuso, castigo, oprobio, presión y en general, de violencia entre cercanos, entre seres queridos. La constitución de la violencia intrafamiliar como un asunto de política pública, no solamente pasa por sacarla del dominio de lo privado, sino, y necesariamente, por la revisión de las prácticas de intimidación que caracterizan muchas relaciones de intimidad doméstica. Ello implica una política que va más allá de la institucionalidad y pone en el foco no solo el sistema de sanciones, de visibilizaciones y tratamientos, sino el contexto cultural y social que produce las distintas expresiones de la violencia doméstica.

Para la política migratoria, se debe construir bajo un marco de derechos politizado de la familia y las relaciones de género -es decir desde la comprensión de familia como sujeto, activa, y al tiempo influida desde ámbitos no familiares- incidente en el logro de la igualdad, asunto que pasa por la revisión en la política tanto de frente a las desigualdades de género prevalentes en la política y a la favorabilidad relativa a emigrantes con mayor nivel educativo y calificación laboral de clase media. Las omisiones frente a las transformaciones de la realidad familiar que concentra los derechos sociales y formación de capital cultural y social en inequidades contrarían aquello que el Estado Colombiano sostuvo defender en un marco constitucional de garantía de derechos de mujeres y hombres. Es este marco de análisis la incidencia de las políticas emerge en clave de necesidad también frente al retorno. Mejía (2012) señala que pareciera estarse evidenciando una etapa de transición en los patrones de migración con la consolidación de nuevos destinos y estancias temporales en origen.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocha, J., et al. 1995 *Colombia: violencia y democracia / Comisión de Estudios sobre la Violencia* (Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/ Universidad Nacional de Colombia/COLCIENCIAS).
- Bolívar, I. J. 2003 *Violencia política y formación del Estado. Ensayo historiográfico sobre la dinámica regional de la Violencia de los Cincuenta en Colombia* (Bogotá: Universidad de los Andes/ CESO/Ediciones Uniandes).

- Bradshaw, S. 2008 “From structural to social adjustment. A gendered analysis of conditional cash transfers in Mexico and Nicaragua” en *Global Social Policy*, Vol. 1, 188-207.
- Caicedo, C. C. 1995 “Lucha contra la violencia intrafamiliar: perspectivas desde la experiencia colombiana” en *Les droits de l’homme, l’interdit de la violencescolaire et familiale*, 71-97.
- Cardozo, H. W. 2013 *Comportamiento de las lesiones por violencia intrafamiliar, Colombia* (Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses).
- T. y Aldaz-Carroll, E. 1999 “The intergenerational transmission of poverty:some causes and policy implications” en *InteramericanDevelopment Bank*. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).
- Gough, Ian 1982 *Economía política del Estado de Bienestar* (Madrid: Editorial H. Blume).
- Chacón B, O. 2005 “Roberto Rueda Williamson: Su gesta en la enseñanza de la Nutrición y la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar” en *Revista Facultad de Medicina*, pp. 160-168., Vol. 53, N° 3 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Chant, S. 2008 “The feminisation of poverty and the feminisation of anti-poverty programmes: Room for revision?” en *Journal of Development Studies*, N° 44 (2), 165-197.
- CONPES 3603 2009 *Política Integral Migratoria* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación).
- CONPES 113 2008 *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PSAN*. (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación).
- CONPES 3077 2000 *Política Nacional para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar* (Bogotá: Colombia).
- Draibe, S. y Riesco, M. 2006 “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea” en *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 55. (México: CEPAL).
- Franco P., S. 2012 “El Programa Alimentación Escolar en Colombia. ¿Corresponsabilidad o familiarización del cuidado infantil?”. Ponencia presentada en el I Congreso Comer en la Escuela, Universidad de Barcelona.
- Gómez Buendía, H., & de Roux, C. V. 2003 :El conflicto, callejón con salida”. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003 (Bogotá: PNUD).
- González, Marta Ligia 2006 “Migración, desplazamiento y transnacionalismo. Conceptos básicos” en *Colombia:*

- Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento* Ardila, G (Ed. con la colaboración de Echeverry, C.) (Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas/ Universidad Nacional).
- Hernández P., G. 2007 “Órdenes significativos del mundo y procesos migratorios en contextos de globalización” en *Nuevas migraciones y movilidades... nuevos territorios* Nates C., B; Uribe, M. (Coordinadores) (Colombia: Grupo de Investigación Territorialidades /Universidad de Caldas).
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF 2004 *Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar 2005-2015* (República de Colombia: Imprenta Nacional de Colombia).
- Laguado D., A. C. 2004 *La política social desde la constitución de 1991 ¿Una década perdida? Bogotá, Universidad Nacional* (Colombia: Facultad de Ciencias Humanas, Colección CES).
- López, L.M. & López C. J. 2006 “Trayectoria de vida en tres generaciones de una familia urbana de Manizales. Entre la superación y la reproducción de la pobreza”. Cuadernos de Investigación N° 15. Manizales: Vicerrectoría de Investigaciones y Postgrados Universidad de Caldas.
- Machado C., A. 2003 *Ensayos sobre seguridad alimentaria* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/RESA).
- Mejía, W. 2012 “Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras” en *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*. N° 39 (Brasilia) pp. 185-210.
- Molyneux, M. 2006 *Mothers at the service of the new poverty agenda: progresa/oportunidades, Mexico's conditional transfer programme. Social Policy&Administration*, 40(4), 425–449.
- Montagut, T. 2000 *Política Social. Una introducción* (España: Ariel).
- Montaño, S. 2005 *Políticas Transversales Hacia las familias. Serie Seminarios y Conferencias*, N° 46 (Santiago de Chile: CEPAL).
- _____ 2007 ‘El sueño de las mujeres: democracia en la familia’ en Arriagada, I. (Coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, UNFPA).
- Ortiz M., Ma. Del R. 2004 *Análisis de las políticas de Seguridad Alimentaria de Colombia. Tesis Doctoral* (España: Universidad de Alicante).
- Osorio P., Flor Edilma 2007 “Algunas reflexiones desde las migraciones forzadas en Colombia” en Nates C., B; Uribe, M.

(Coordinadores) *Nuevas migraciones y movildades... nuevos territorios* (Caldas : Universidad de Caldas).

- Pineda Duque, J., & Otero Peña, L. 2004 “Género, violencia intrafamiliar e intervención pública en Colombia” en *Revista de Estudios Sociales*, N°17, 19-31.
- Puyana V., Y. 2008 ‘Políticas de familia en Colombia: Matices y Orientaciones’ en *Trabajo Social*, N° 41, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional.
- Ramírez, C.; Zuluaga, M. & Perilla, Cl. 2010 “Perfil Migratorio de Colombia Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones Colombia” en http://publications.iom.int/bookstore/free/PERFIL_27ABRIL_IMPUESTAS.PDF.
- República de Colombia 1996 *Ley 294 de 1996*. Bogotá: Diario Oficial N° 42.836. .
- Restrepo Y., O. 2011 “La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008” en *Opinión Jurídica*, Vol. 10, N° 20 Julio- diciembre, Universidad de Medellín.
- Ribero, R., & Sánchez, F. 2004 *Determinantes, efectos y costos de la violencia intrafamiliar en Colombia* (Bogotá: Edición Electrónica).
- Rodríguez P., A. N. e Ibarra M., Ma. E. 2013 “Los estudios de género en Colombia. Una discusión preliminar” en *Sociedad y Economía* N° 24, pp. 15-46 (Colombia: Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle).
- Sainsbury, D. 1999 *Gender and Welfare State Regimes* (Oxford: University Press).
- Sarmiento, L. 1996 *Utopía y sociedad. Una propuesta para el milenio*. (Bogotá: FESCOL).
- Sefair Natalia 2012 *Análisis de la política integral migratoria de Colombia* (s/d).
- Sen, A. 2002 [1981]. “El derecho a no tener hambr” en *Estudios de Filosofía y Derecho* N° 3 (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Sojo, A. 2007 “Políticas selectivas y sectoriales en América Latina: su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza” en Sojo, A. y Uthoff., A. (Comp.) *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe*, (México: Editorial Fontamara).

- Sunkel, G. 2007 “Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina” en Arriagada, I. (Coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina*, (Santiago de Chile CEPAL/UNFPA).
- Uthoff, A. 2007 “El financiamiento de la política social” en Arriagada, I. (Coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina* (Santiago de Chile CEPAL/UNFPA).

Rossana Crosetto, Graciela Di Marco,
Alejandra Domínguez, Cecilia Johnson,
Nelly Nucci y Alicia Soldevila *

Capítulo II

POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES FAMILIARES Y DE GÉNERO

INTRODUCCIÓN

Para comprender la evolución de las políticas sociales en Argentina es necesario hacer un breve repaso al contexto socioeconómico desde los años noventa. Diferentes estudios coinciden en señalar que entre finales de los ochenta y principios de los noventa los organismos internacionales adoptaron el conjunto de políticas que pone el acento en la liberalización del comercio y del sector financiero, el fomento de la estabilidad macroeconómica y la transformación del papel del Estado en la economía, conocido como modelo neoliberal o “Consenso de Washington”. Cabe aclarar que posteriormente con el llamado “Consenso Post-Washington”, si bien se produjeron algunas reformas en las políticas sociales en América Latina, estas se caracterizaron por poner el acento en la racionalidad técnica y la incorporación de los

* Rossana Crosetto; Alejandra Domínguez; Cecilia Johnson; Nelly Nucci; Alicia Soldevila son docentes/ investigadoras, de la Escuela de Trabajo Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Correos de contacto: rossanacrosetto@ets.unc.edu.ar; aliciasoldevila@hotmail.com; nellybn@gmail.com; adominguez@ets.unc.edu.ar y cecijohn27@gmail.com. Graciela Di Marco, es docente/ investigadora del Centro de Estudios sobre Democratización y Derechos Humanos –CEDEHU–, Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Correo de contacto: gradimarco@sinectis.com.ar.

grupos sociales beneficiarios -en la implementación y en el aporte de recursos- en los programas y proyectos, manteniendo y profundizando el criterio de focalización y de desvinculación del Estado. La atención de los grupos sociales “vulnerables” en el marco de políticas denominadas de “combate a la pobreza” constituye un criterio opuesto al desarrollo de políticas universales basadas en derechos ciudadanos (González, Nucci et al, 200:53)

Las políticas neoliberales se basaron en una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. La visión economicista del desarrollo tendía a dejar de lado –o a subordinar– las metas sociales. El modelo de crecimiento económico de la década del noventa, en especial la dinámica que éste implicó sobre el mercado de trabajo y los niveles de ingresos, tuvo un impacto profundo sobre la situación social. Es importante advertir que aún antes de la crisis del modelo, en el año 2002, los resultados en términos de pobreza, indigencia y distribución del ingreso eran muy desalentadores. La desigualdad del ingreso llegó a niveles inéditos para los valores históricos registrados en el país: el índice de Gini del ingreso del hogar se elevó de 0.478 en 1993 a 0.545 en el año 2002. Esto implicó una creciente segmentación de la sociedad y la exclusión de vastos sectores de la población, a pesar de que las tasas de crecimiento económico fueron significativas¹. En términos de pobreza e indigencia, tanto la dinámica del modelo como su posterior crisis dejaron al 42.3% de los hogares y al 54.3% de las personas en condiciones de pobreza y en la indigencia al 16.9% y 24.7%, respectivamente².

En esta década no sólo aumenta la proporción de personas u hogares pobres, sino que se observa también una creciente profundización de la pobreza. Asimismo, se convierte en un fenómeno no ya asociado exclusivamente con el desempleo, sino que cobra cada vez más importancia la proporción de personas pobres que se encontraban empleadas. Este fenómeno está claramente relacionado con la creciente precarización en el empleo que se registró en toda la década, aunque muy marcadamente durante la recesión y la crisis económica.

Una parafernalia de “paquetes” y “herramientas” de planes sociales diversos fueron financiados por el Banco Mundial y el BID: programas de empleo transitorio, nutricionales, para la salud materno-infan-

1 En 2003 el 10% de la población más rica recibía ingresos 47 veces más altos que el 10% más pobre. En 2006 se observa una situación similar a la de 1996. En 2007 no se registran modificaciones. Fuente IDESA, 2007.

2 En mayo de 2003 la proporción de personas que no satisfacían sus necesidades alimenticias básicas fueron el quintuple de las registradas en 1991.

til, para la equidad educativa, etc. Todos tuvieron algún “componente” referido a la participación de la sociedad civil. La política social quedó reducida a los programas sociales y a algunos servicios básicos para la niñez, las personas mayores y aquellas con capacidades diferentes. Las políticas compensatorias terminan por reforzar la exclusión al estigmatizar a los beneficiarios y lleva a la “privatización de la vida” y la responsabilización de las familias más vulnerables por su propia reproducción cotidiana y social (Grassi, 1998). Por su parte, la focalización no es sólo un instrumento de gestión: construye discursos acerca de quiénes son los pobres merecedores de ayuda y “construyen” al propio pobre (Lo Vuolo, 1995: 18-19).

LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales presentan un doble aspecto, como configuradoras de y estructuradas por las relaciones sociales (Adelantado y Noguera, 1998: 126). Pueden influir tanto en la estructura y la intensidad de las desigualdades como en el surgimiento de actores colectivos, como lo hemos observado en los últimos años en Argentina (Adelantado y Noguera, 1998:141; Delamata, 2005; Di Marco y Palomino 2003; Di Marco 2011; Svampa y Pereyra 2003; Scribano y Schuster 2001). Consideradas como dispositivos gubernamentales que gestionan la desigualdad, la articulan, al determinar qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién y en qué forma³.

Además, las políticas sociales construyen discursos y prácticas en la definición de los problemas y en la modalidad que se adopta para abordarlos, que permanecen en el imaginario social mucho tiempo, aunque el programa ya no se esté implementando⁴. La definición de los problemas es una decisión política en la que intervienen actores políticos y sociales estratégicos; y, a su vez, trae aparejadas consecuencias políticas en tanto estructuran áreas de la sociedad. Para que tengan éxito deben estar en correspondencia con algunas concepciones ideológicas comunes, con representaciones sociales aceptadas como válidas (Moro, 2000: 127-128). Del conjunto de problemas que preocupan a una sociedad, los decisores estratégicos confeccionan la agenda

3 Adelantado y Noguera (1998:129) sostienen una concepción compleja de la estructura social, en consonancia con Habermas (1986), Cohen y Arato (1992) y autoras feministas. Ellos consideran que las desigualdades sociales operan en cuatro esferas: mercantil, estatal, doméstico-familiar y relacional, y que cualquiera de estas esferas puede proveer bienestar social a la población.

4 Un ejemplo de esto fue el Programa Trabajar, implementado entre 1997 y 2001, que dejó tal impronta en las identidades que a más de diez años de su implementación, era la denominación común para referirse al conjunto de los planes sociales que implicaban algún tipo de transferencias condicionadas de dinero.

política con aquellos que se consideran problemas prioritarios (Aguilar Villanueva, 1994).

El Estado es una organización en la cual coexisten diversos discursos y prácticas, ya que es el resultado de procesos sociales, y no un aparato homogéneo que persigue estrategias bien definidas y uniformes. Es un lugar de lucha de intereses diversos, y en muchos casos, contrapuestos, que no presenta un aspecto monolítico y uniforme. Por el contrario, contiene intereses contradictorios, si bien predomina la dominación masculina tanto en su concepción, como en sus aparatos formales e informales, está atravesado por contenidos y relaciones de género asimétricas y a su vez, también tiene un papel en la construcción de estas mismas relaciones de poder desiguales entre los géneros (Schmukler y Di Marco, 1997). Sumado a esto, las organizaciones, tanto públicas como privadas, son ámbitos en los que se construyen y negocian sentidos acerca de los significados de género, y donde se hace género (esto es, se sancionan formas legitimadas o no de relaciones entre los mismos), no solo acciones para las mujeres. Del mismo modo se construyen discursos acerca de la infancia y las familias.

Para esto es fundamental tener en cuenta las negociaciones de sentido entre los diversos actores, portadores cada uno de diferencial ejercicio del poder. En el caso de las políticas sociales en Argentina, las demandas de los movimientos sociales ante la crisis descripta están en la base de la formación de las mismas. Con lo cual queremos enfatizar que en los inicios del tercer milenio la agenda se comienza a construir de un modo diferente a la de los noventa, ya que la lectura de tales demandas y las articulaciones y negociaciones entre los actores estatales y de la sociedad civil fueron conformándolas (Di Marco, 2011; Grillo, 2014)

En el primer lustro de los noventa las respuestas sociales al ajuste fiscal del Estado y las reformas de mercado, los procesos de reconversión industrial y la flexibilización laboral se manifestaron en forma de movilizaciones y protestas, conformadas por trabajadores y sindicatos afectados por aquellas medidas. También, en ciudades del interior del país, tuvieron lugar puebladas como respuesta a la crisis devenida de la implementación del ajuste en las cuentas públicas provinciales y las reformas de mercado. Hacia mediados de la misma década emergieron diferentes movimientos sociales. Estos se desarrollaron al abrigo del legado de las diversas luchas que atravesaron el siglo xx en Argentina –en las que el movimiento obrero fue un actor central– que se caracteriza por la movilización colectiva en torno a los derechos humanos. La continuidad histórica presente en las diversas formas de lucha de la sociedad Argentina indica que los movimientos que emergieron en los noventa y al comenzar este siglo no se instalaron en un

vacío social, sino que se enlazaron con una larga serie de acciones colectivas y de cambios culturales impulsados por los movimientos sociales anteriores (Di Marco y Palomino, 2003; Di Marco, 2011). Entre 1995-2001, el creciente desempleo y la polarización en la distribución del ingreso se agudizaron (Schuster y Pereyra, 2001).

Se observa una gama más amplia de protestas, muchas de ellas vinculadas a la matriz ciudadana, como los reclamos por más justicia, por igualdad de oportunidades, por trabajo, contra la violencia policial, el surgimiento de las protestas de desocupados y los cortes de ruta. Estas protestas aluden a la progresiva desarticulación de la matriz sindical, y los reclamos de tipo económico, lo que da paso a la emergencia de una matriz cívica o de derechos, caracterizada por la complejización de las identidades sociales y políticas que la integran con la búsqueda de la ampliación de aquellos y el reclamo de espacios en los cuales poder ejercerlos. Los autores señalan asimismo la influencia de modalidades de acción y construcción de la demanda derivadas de los movimientos de Derechos Humanos de los ochenta que, liderados por las Madres de Plaza de Mayo, han constituido una impresionante fuente simbólica para el desarrollo de los movimientos de protesta posteriores en la Argentina (Scribano y Schuster, 2001; Schuster y Pereyra, 2001)⁵.

También en el nuevo siglo han emergido y se han consolidado diversos movimientos vinculados con demandas ciudadanas socio-territoriales-ambientales⁶. Estos movimientos de trabajadores desocupados fueron centrales. Estos presentaban una mayor visibilidad con respecto a la de otros movimientos sociales, relacionadas con sus dimensiones y sus modalidades de acción. Sus características principales fueron: la demanda de trabajo, los cortes de calles y rutas, la resistencia frente a las fuerzas de seguridad, las asambleas abiertas sobre la ruta. La denominación de piqueteros surge de estas

5 Entre 1996 y 1997 se organizan la CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional), y las Madres del Dolor. El sindicalismo tradicional, aliado del gobierno para asegurar las reformas, fue sacudido por la emergencia de dos nuevas centrales sindicales, el Congreso de Trabajadores de Argentina (CTA), como también el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). En la misma época emergieron el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MMAL) y el Movimiento Campesino Santiaguense (MOCASE).

6 El movimiento asambleario de Gualaguaychú (que se conforma en 2003, a partir de la oposición a la instalación de las plantas de celulosa sobre las márgenes del río Uruguay); las asambleas de auto convocados en contra del extractivismo, nucleadas en la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC); el Movimiento Campesino de Santiago del Estero de Vía Campesina (MOCASEVC) y la Unión de Trabajadores Sin Tierra (UST), organizaciones indígenas mapuches de Río Negro, en especial el Consejo Asesor Indígena (CAI, que existe desde mediados de los '80), entre las más importantes.

prácticas.⁷Toda política social lleva implícita una postura respecto de la justicia social. En el próximo subtítulo se explicita la perspectiva teórica desde la cual se analiza en el presente capítulo la relación políticas sociales-derechos-justicia social.

LA JUSTICIA SOCIAL COMO SUPUESTO BÁSICO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Mencionaremos dos aspectos de la justicia desarrollados por Nancy Fraser, ya clásicos en el estudio de las políticas sociales: la redistribución y el reconocimiento, en un paradigma que pueda contener los reclamos legítimos de ambos. Los reclamos de redistribución (producto de la injusticia socioeconómica) se vinculan a un reparto más justo de bienes y recursos y los de reconocimiento de las diferencias (producto de la injusticia cultural), a una aplicación más amplia de los derechos de las personas, que no esté ligada exclusivamente a las normas y valores culturales considerados “normales” o naturalizados. La tesis general de Fraser se centra en que los reclamos por justicia social son levantados por los actores políticos y los movimientos sociales en la esfera pública (Fraser, 1995:17; Fraser y Honneth, 2003: 9).

Estos son de dos tipos: los distributivos, entendidos como los que exigen un reparto más justo de bienes y recursos y los vinculados al reconocimiento de las diferencias, por los cuales se espera que los derechos no estén ligados al seguimiento de las normas y los valores culturales considerados “normales” o naturalizados. (Fraser, 1997:241) considera que, en términos prácticos, todos los aspectos centrales de la injusticia están vinculados tanto con la distribución como con el reconocimiento; por eso, aboga por un paradigma que pueda contener las demandas vinculadas con ambos. Puntualiza como núcleo normativo de su concepción la idea de paridad en la participación. En consecuencia, trata a ambas dimensiones como diferentes perspectivas sobre y de la justicia, sin reducir una dimensión a la otra. La justicia requiere de las dos condiciones: una, objetiva: la distribución de recursos materiales para asegurar la independencia y la voz de los participantes (Fraser y Honneth, 2003: 36).

La segunda, intersubjetiva: las pautas institucionales de valor cultural que expresen respeto por todos los participantes y que aseguren la misma oportunidad para obtener estima social (Fraser, 1997). Se enlazan, entonces, la justicia social y económica, la identi-

7 Para una discusión acerca de la emergencia de MTDs y de su caracterización, entre los más importantes estudios, ver: Svampa y Pereyra.2003; Delamata (2004); Scribano, y Schuster (2001); Schuster y Pereyra, Sebastián (2001); Di Marco (2011).

dad y el reconocimiento, la redistribución y la participación. Fraser se manifiesta firmemente a favor del debate público, en el cual se puedan repensar las interpretaciones en conflicto, en un marco dialógico, en el cual aquellos/as que consideran que no son adecuadamente reconocidos/as hagan oír su voz y sus propuestas, en debate con los expertos, lo cual es diferente a la práctica autoritaria exclusivamente en manos de un grupo que reclama o que está conformado sólo por expertos que deciden lo que es necesario para otros (Fraser y Honneth, 2003: 38-39).

Este enfoque permite tender puentes entre las concepciones que sólo consideran políticas sociales a las de redistribución con aquellas que consideran sólo las políticas de reconocimiento. La imbricación de ambas permite trascender los enfoques que únicamente ven diferencias hacia adentro de las políticas sociales redistributivas. No menos importante nos resulta el tema de la interpretación de las necesidades para que se conviertan en demandas por derechos. Estas se enuncian en el contexto de la acción y no obedecen a un seguimiento de categorías separadas o enunciados normativos. En general el significado de cada demanda está ligado a otra en una compleja trama, tejida a través de las experiencias de la vida cotidiana.

Las categorías surgen de la interpretación de los discursos, ya que a partir de éstos se pueden observar las diferentes formas en que los actores construyen ciudadanía, emergiendo un enfoque multidimensional, que incluye la concreción de los derechos según los contextos, que no son marcos de la acción sino campos de relaciones de poder donde se juegan la posibilidad de autonomía, de agenciamiento y la construcción y reconstrucción de identidades, lo cual nos conduce al otro eje, separado nada más que por razones analíticas.

DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque de democratización considera la ampliación de la ciudadanía, la concretización de derechos desde la vida cotidiana y el énfasis en la reflexión crítica de las relaciones de poder y autoridad, especialmente los vinculados a las relaciones de género/sexualidades y de adultas/os y niños, niñas y adolescentes. Además, otorga mayor visibilidad teórica y práctica a otras dimensiones, como los cuerpos, las emociones, la interdependencia y la mutualidad. Igualmente, propone la articulación de la justicia y el cuidado, sin que los que cuidan subordinen a los que los necesitan. El enfoque se basa en un discurso de derechos y de ciudadanía y de derechos de las mujeres y de los niños, niñas y jóvenes.

DEMOCRATIZACIÓN DE LAS FAMILIAS

A partir de esta categoría se analizan las raíces culturales, históricas, políticas y económicas del autoritarismo y la violencia⁸. Lo cual permite deconstruir los mandatos patriarcales que llevan a la violencia contra las mujeres y al maltrato y abuso hacia la niñez. Repensar los modos autoritarios de relaciones familiares, que someten a los y las más vulnerables a situaciones de violencia (verbal, emocional, física) y facilitan el desarrollo de más violencia en una escalada en la que todos y todas se involucran, es una forma de comenzar a plantear el desarrollo de otras relaciones de autoridad. La democratización de las relaciones familiares puede retroalimentar la democratización de las instituciones próximas a la vida cotidiana. Las hipótesis desde las que se parte consideran que la democratización social comienza por su práctica en los ámbitos donde transcurre la vida de la gente: la familia, la vecindad, la escuela, el hospital, el centro de salud, la asociación comunitaria.

Hopenhayn (2011) alerta sobre la necesidad de revisar el tema de la autoridad en las familias:

Lo que pasa familia adentro, en lo que podríamos llamar —usando un término de Foucault— la “microfísica del poder”; pero donde también está incorporada la dimensión de la cultura y la dimensión del cuidado [...] tan problemáticas y con un sesgo de género tan marcado”. También señala los desafíos a la familia y a la legitimación de la autoridad intrafamiliar, para pensar las relaciones familiares desde la lógica de los derechos. (Hopenhayn, 2011: 89-90)

Por su parte, Nieves Rico (2011:29) alude a la familia, idealizada como lugar del desinterés, incluso del sacrificio hacia los suyos, “.... no dejó de ser un espacio de dominación, desigualdad, conflicto y de relaciones de poder”. Y considera que en la región la familia se ha caracterizado por una clara división sexual del trabajo entre varones y mujeres y una relación de subordinación entre sus miembros. Para que las formas de convivencia más democráticas se transformen en estilos de vida se requiere un cambio cultural en los modelos de género/sexualidades, en la concepción de la autoridad y de los derechos de la infancia, junto

8 Algunos autores como Hoppenhayn, De Souza Santos, Fraser, Giddens, Held han elaborado nociones de democratización. No obstante en el clima intelectual de los noventa, que ponía el énfasis en las democratizaciones políticas y en la democracia liberal, ninguno dio el paso necesario para reflexionar sobre la simultaneidad y a su vez, tensiones, de los derechos de las mujeres y de la niñez. Lo cual nos lleva a enfatizar en el campo de los derechos humanos el enfoque de la articulación de las dimensiones de interdependencia de derechos, interrelación de personas, especificación de los derechos generales e interseccionalidad (Scott, 1999).

con una noción del cuidado mutuo entre todos los miembros del grupo familiar:

Las elaboraciones teóricas y las discusiones conceptuales que planteamos pretenden dar cuenta de una situación histórica y culturalmente creada de naturalización de las desigualdades, que se transmiten en la socialización de género: la desautorización de la voces y capacidades de las mujeres y de sexualidades que se escapan de la heterosexualidad hegemónica, el control sobre sus cuerpos y emociones, la violencia y maltrato hacia mujeres y niños, la denegación de la autonomía infantil, la carga de trabajo intra y extra doméstico de las mujeres asociado al imaginario de la buena madre y esposa, la paga inferior a la del varón por el mismo trabajo, las tareas de cuidado como misión exclusiva de las mujeres. Las familias son un núcleo indispensable de socialización donde se tejen las relaciones para el desarrollo de la vida social y al mismo tiempo, el lugar donde se gestan y se desarrollan con más claridad las relaciones de desigualdad.

Las personas en sus relaciones cotidianas asumen múltiples y diversos comportamientos, que permanecen enmarcadas en un sistema de relaciones de género heterosexual que privilegia a un género (el masculino) sobre otro (el femenino). Por esta razón, consideramos indispensable reconocer y trabajar con una noción amplia de identidades de géneros y sexualidades, en constante transformación y demanda de inclusión de cuerpos y deseos no tenidos en cuenta o descalificados. La estructura de este capítulo intenta dar cuenta de un universo de políticas sociales y su impacto en las familias en el periodo 2002-2013 en Argentina desde el marco analítico de la justicia social elaborado por Nancy Fraser, en sus aspectos de redistribución y reconocimiento, por un lado tal como se comentara en páginas precedentes. Por otro, en la distinción de los programas de transferencias más o menos condicionadas, que se proponen algún tipo (limitado) de redistribución y que tienen en general mucho impacto por la cantidad de personas que se intenta cubrir, de aquellos programas que se adentran en cuestiones vinculadas con la democratización de las relaciones sociales en general y de las familias en particular, en la voz, la participación, las redes, el reconocimiento de las identidades, que a su vez pueden intersectarse.

1. NORMATIVAS Y POLÍTICAS DESDE EL AÑO 2002 EN ARGENTINA

Se pone en primer plano la necesidad de no adoptar un punto de vista canónico con respecto al entramado de leyes, políticas, programas e instituciones que torne invisibles los diferentes marcos teóricos e interpretaciones de las necesidades, demandas y derechos de las mujeres, de la niñez y de las familias y del papel de los sujetos en esa de-

finición, junto con otros actores sociales (Rabossi, 1993; Fraser, 1991: 16/22). Además, enfatizamos un tema no menor, como lo es la implementación en terreno, las tensiones, conflictos y negociaciones entre actores (Sulbrandt, 1993, pp 327-331). Se enuncian a continuación las normativas (leyes y decretos) seleccionadas por su relación con el tema de estudio:

a) Leyes: Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/03); Migraciones (Ley 25.871/03). Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061/05); Programa Nacional de Educación Sexual Integral Ley N° 26.150/ 06; Educación Nacional (Ley 26.206/06); Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente(Ley 26.390/08); Equiparación de edad para contraer matrimonio (Ley 26.449/09); Mayoría de edad a los 18 años (Ley 26.579/09); Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485/09); Matrimonio Igualitario (Ley 26.618/10; Derecho al voto a partir de los 16 años (Ley 26.774/12); Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley 26.842/12); Identidad de género (26743/12); Modificaciones al Código Penal, que introduce la figura de feminicidio (Ley 26.791/12). Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844/13).⁹

b) Decretos: Derecho Familiar de Inclusión Social-Programa Jefes de Hogar 565/02, Amnistía administrativa para inscripción de nacimientos, N° 90/09, N° 92/10, N° 278/11; Asignación Universal por Hijo N° 1602/09; Asignación por embarazo N° 446/11.

1.1. POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN

En Argentina desde el 2003 se configuró un esquema de políticas sociales fragmentado que supuso amplias mejoras para los trabajadores formales y programas residuales y focalizados, de empleo y familiares, para aquellos considerados “vulnerables”. De esta forma, las prestaciones a las que las familias con niños, niñas y adolescentes accedían dependían de la condición laboral de los adultos y/o de los planes y programas a los que lograsen acceder. Asimismo, pese a su masividad

9 Ley que moderniza el marco regulatorio y amplía derechos para 1,2 millón de trabajadores (en su gran mayoría, mujeres) de casas particulares del país. En cumplimiento del Convenio 189.OIT Derechos laborales de las trabajadoras de casa particulares. Argentina es el décimo tercer Estado Miembro de la OIT y el sexto Estado miembro de América Latina en haber ratificado este Convenio, mediante esta Ley que iguala a las trabajadoras y trabajadores de casas particulares con otros colectivos laborales. Incluye licencia por maternidad, vacaciones pagas, aguinaldo e indemnización por despido, y limita la jornada de trabajo a ocho horas diarias y 48 semanales

y al hecho de incorporar cierto discurso de derechos estos programas no perdieron su lógica focalizada y residual. Nos estamos refiriendo principalmente al Plan Jefes y Jefas de hogar desocupadas (PJJHD) -2002- y al Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) -2005-. La Asignación Universal por Hijo -2009- más que un nuevo programa social, es un cambio en el sistema de protección social, como se verá más adelante.

1.1.1. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

Como respuesta a la crisis, las movilizaciones y protestas que se desarrollaron durante toda la década, que se intensificaron a partir de 1996/1997 y se agudizaron aún más en 2000/2001, en abril de 2002 el gobierno argentino puso en marcha un programa nacional de subsidios denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Fue anunciado con la retórica de “promover el derecho familiar a la inclusión social” y redactado con un lenguaje políticamente correcto respecto de cuestiones básicas de género, dado que se incluyó al género femenino en su denominación, en este caso, jefes y jefas de hogar¹⁰. Su creación establecía el Derecho Familiar de Inclusión Social (Decreto 565/2002 “Programa Jefes de Hogar”), que consistía en un ingreso mínimo mensual para las familias con jefe o jefa de hogar desocupado/a con hijos hasta 18 años de edad o discapacitados y a las familias con jefa o cónyuge embarazada. Los hijos en edad escolar debían ser alumnos regulares y cumplir con el calendario de vacunación obligatorio.

Una vez completados los requisitos, los postulantes presentaban la solicitud y, salvo denegatorias, accedían al beneficio previsto. Posteriormente se les asignaban las contraprestaciones, que podían ser las

10 Los fondos provenían del Tesoro Nacional, del Fondo Nacional de Empleo y de financiamiento externo proveniente de la línea Trabajar, Préstamo BIRF N° 7157-AR, que representa el 24% del total, y fue administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social- ANSES. El órgano de aplicación del programa fue el Ministerio de Trabajo, y la ejecución y el monitoreo del plan se realizó de manera descentralizada a través de los distintos municipios en coordinación con las provincias. Se dispuso la conformación de órganos consultivos colegiados, denominados Consejos Consultivos (provinciales, municipales e incluso barriales, conformados por representantes gubernamentales y no gubernamentales). Sus competencias fueron la inscripción, las bajas y la administración de las contraprestaciones, y tienen capacidad de controlar la calidad de la ejecución; es decir que debían controlar todo el proceso de implementación, e incluir las denuncias pertinentes respecto de las irregularidades en el ejercicio de la contraprestación y/o la inscripción. Cada consejo consultivo municipal, incluía representantes de asociaciones propias del nivel local. Los consejos consultivos incluyeron portadores de diversos intereses: de los trabajadores, los desocupados, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales.

siguientes: finalización de estudios, capacitación, proyectos productivos y servicios comunitarios, con una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas ni superior a seis. La inscripción al programa fue gratuita y se realizó entre el 4 de abril y el 17 de mayo de 2002. Se basó en la auto-focalización, esto es, las personas iban al encuentro de la oferta, no hubo cupos por provincias ni pautas estrictas de admisión. Se transfería un monto fijo por familia que consistía en una transferencia de 150 pesos (US\$ 35,3) a los hogares a cambios de, por un lado, el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación de los hijos y, por el otro, de que los/las padres/madres realizaran una contraprestación que podía ser comunitaria, educativa o en empresas por un mínimo de 4 y un máximo de 6 horas. En mayo de 2003 había 2 millones de beneficiarios, de los cuales 67% eran mujeres¹¹.

Por decreto N° 1506/04 se estableció que los beneficiarios del PJJHD podrían ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, a la mejora de ingresos y a los programas de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social. Se decidió que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social fueran traspasando a los beneficiarios del PJJHD a otros programas. El criterio, muy cuestionado en su momento, establecía la observancia de condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad de los/as beneficiarios/as. El primer criterio colocaba en atributos individuales la posibilidad de tener o no un empleo; el segundo situaba a las mujeres con hijos pequeños en las zonas de la vulnerabilidad. No es sorprendente entonces que aquellas que no calificaran para el Seguro de Capacitación y Empleo debieran pasar al Programa Familias. El Seguro se instituyó en 2006. Ofertaba una suma un poco más alta que los \$150 del PJJHD, e incluía el reconocimiento del tiempo de permanencia para la jubilación. Los principales componentes fueron: formación profesional, entrenamiento laboral, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo e inserción laboral.

11 Entre julio de 2003 y junio de 2008, 599.802 personas se incorporaron al mercado de trabajo, de las cuales el 92.5% no reingresó al programa. Los varones jóvenes consiguieron insertarse en empleos registrados con mayor facilidad que las mujeres. Mientras los varones representan alrededor del 30% de la totalidad de los beneficiarios del Programa, la distribución por sexo de los beneficiarios que se incorporaron al empleo registrado fue inversa a ese porcentaje, aun con el descenso de la cantidad de varones que pasaron al empleo registrado en junio de 2008. En 2005, del total de beneficiarios incorporados a la actividad productiva formal, dos tercios (66%) fueron varones. En junio de 2008, constituyen el 43.1% de los incorporados. Los beneficiarios de 26 a 35 años fueron los que más se incorporaron, con un 35% en 2005 y un 49% en junio de 2008 (ese grupo etario concentra el 41% de la población del programa). Los que tuvieron menos éxito fueron los menores de 26 años y los mayores de 45.

1.1.2. Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS)

El Programa Familias por la Inclusión Social fue la política social considerada central por el Gobierno Nacional. Según la Resolución MDS N° 825/05, su objetivo fundamental fue promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos¹². Fue un programa de transferencia de ingresos a los hogares sin contraprestación laboral, pero sí con condicionalidades en materia de salud y educación. Tuvo tres componentes: el primero, Ingreso no remunerativo, consistente en un subsidio condicionado no remunerativo a familias con nivel educativo inferior al secundario completo y que, a su vez, tuvieran a cargo dos o más hijos/as o menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad, esto es, diferenciaba el monto según la composición del grupo familiar. El monto mensual que se percibía en este plan fue mayor que en el PJJHD, pues sus beneficiarias recibían una asignación variable según la cantidad de hijos/as (desde 3 a 5 o más).

La condición requerida fue demostrar dos veces al año la asistencia escolar y el cumplimiento de controles periódicos de salud. El segundo, denominado Promoción Familiar y Comunitaria, contó con tres líneas de intervención: Apoyo escolar, Desarrollo Familiar y Comunitario y Remoción de Barreras. El tercero, Fortalecimiento Institucional, transversal a la implementación del programa, y su propósito fue crear y fortalecer las capacidades institucionales para el aumento de la eficacia y la transparencia de la gestión local. Tanto desde los antecedentes del programa como desde la operatoria y la efectiva composición del padrón de beneficiarios/as, éste fue orientado a las mujeres, las que conformaban el 94.4% del total de inscriptas en ese padrón¹³. En las disposiciones del PF se establecía que en caso de que no haya mujer en el hogar, el hombre podrá optar por el traspaso y ser titular del subsidio. O sea que un varón podía ser beneficiario sólo en el caso de que no hubiera una mujer en el hogar.

12 Sus antecedentes se remontan a 2002. Ese año, por la Ley N° 25.561 se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. El gobierno solicitó al BID y al Banco Mundial la reformulación y el redireccionamiento de la cartera de programas en ejecución hacia programas que se enmarcaron en el Plan de Emergencia Pública en materia social. En el caso del BID, la reformulación se orientó a varios proyectos, entre los cuales figuraba el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), creado en 1996, el cual se reformuló en 2002 en el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), que consistió en un subsidio monetario para las familias pobres con hijos menores de 19 años.

13 En el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), antecedente del Programa Familias, se establecía que el subsidio es un beneficio para toda la familia, siendo la madre la depositaria y titular del mismo.

1.1.3. Asignación Universal por hijo (AUH) (2009 - actualidad). Nueva etapa de las políticas sociales en Argentina.

En el año 2009 se crea por decreto presidencial la Asignación Universal por Hijo (AUH) que implica un cambio en el sistema de protección social, más que un nuevo programa social. En el año 2011 se agrega, también por decreto, la Asignación Universal para Embarazadas, en articulación con el Plan Nacer, destinado al mejoramiento de la cobertura de salud y la calidad de atención de mujeres embarazadas, púérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social. Los programas de transferencias condicionadas señalados anteriormente (PJJHD y PFIS) se subsumen y unifican en este último, quedando los anteriores sólo habilitados para un número reducido de beneficiarios que no reúnen los requisitos para percibir la AUH.

La AUH está destinada a mejorar la situación social de los sectores más vulnerables mediante un subsistema no contributivo destinado a niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o precariamente insertos en el mercado laboral y por ende, no cuenten con asignación familiar. En los considerandos del decreto de creación de la AUH Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09-. Se destaca el énfasis en el trabajo y las familias así, el trabajo la mejor política social de promoción y articulación del tejido social y como cohesionante de la familia y la sociedad y el propósito de brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal”.

Consiste en una: “prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos (...) Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta una máximo acumulable al importe equivalente a cinco (5) menores.”¹⁴

La AUH consiste en una transferencia de ingreso no contributivo, destinado a los trabajadores informales y los desocupados¹⁵. A diferencia de los anteriores planes y programas, el sistema de pagos se realiza a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social

14 Decreto 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Ley N° 24.714 www.trabajo.gba.gov.ar/información/.../legislación/Decreto_1602.doc

15 El otro tipo es el régimen de Asignaciones Familiares vigente desde 1957, contributivo, destinado a los trabajadores formales (Ley 24.714). (Archidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011)

(ANSES) como órgano de aplicación, ejecución y evaluación. Se liquida a la madre, excepto que el padre demuestre que es él quien tiene la tenencia. No existen ni cupos ni fechas límites de inscripción, a diferencia de los programas anteriores. No obstante, se sigue sosteniendo de las condicionalidades educativas y de salud como en el Programa Familias. Para lo que hay que acreditar cumplimiento hasta los 4 años de edad de controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio y desde los 5 años de edad y hasta los 18 años, se suma la certificación de la asistencia obligatoria a establecimientos educativos públicos.

A junio de 2014 la cobertura es de más de 3.414.759 niñas y niños, 82.531 mujeres embarazadas y un total de 1.887.920 familias¹⁶. Actualmente, el sistema de Asignaciones Familiares aumentó su cobertura al 82% de niños, niñas y adolescentes, desde el 54% antes de comenzar el programa (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011:25). Las autoras mencionadas destacan el carácter difuso entre las prestaciones clásicas de la Seguridad Social y los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos por el hecho de que se continúa brindando prestaciones diferenciales a los trabajadores asalariados formales y a los excluidos del mercado de trabajo formal. En cuanto a los aspectos negativos, se siguen reclamando las condicionalidades por parte de los que acceden a la AUH, quienes además, no gozan de otros beneficios que si tienen los trabajadores formales, como la asignación por nacimiento o adopción o por escolaridad.

Por su parte, Szenker (2009) plantea que existen distintos posicionamientos teóricos y políticos respecto a las condicionalidades. Por un lado encontramos “Quienes están a favor de estos programas sostienen que el componente condicional es necesario ya que permite internalizar las externalidades positivas que generan tanto la salud como la educación. Bajo la misma línea de argumentación, Sadoulet y Janvry (2004) sostienen que la demanda por parte de hogares de bajos recursos de estos dos bienes se encuentra por debajo del óptimo social, por lo que las transferencias condicionadas de dinero (CCT, por su sigla en inglés) pueden ser un buen instrumento para incentivar su demanda. En contraposición, se encuentran aquellos autores que apoyan programas incondicionales o universales bajo el argumento de que: i) no debe haber condicionalidad para dejar de ser pobre ya que la pobreza constituye una violación a los derechos humanos (Campos et al, 2007); y ii) alcanzar un piso incondicional para todos los individuos resultaría en un Estado de Bienestar más justo y eficiente (Lo Vuolo, 1995; Van der Veen et al, 2002).

16 Se paga por cada niño o adolescente. En junio de 2015 se otorgó un aumento del 30 por ciento, por lo que la AUH pasó de \$664 a \$ 837.

1.2. POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO

Partimos de la convicción de que las políticas redistributivas son necesarias, pero no suficientes para hacer frente a la injusticia cultural que impide muchas veces el acceso a la redistribución. La interacción entre políticas de redistribución y de reconocimiento para acercarse al ideal de la justicia social, tiene especialmente en cuenta la discusión e interpretación de las necesidades y demandas de los y las actores, como sujetos de derechos. Este enfoque permite tender puentes entre las concepciones que sólo consideran políticas sociales a las de redistribución con aquellas que consideran sólo las políticas de reconocimiento. Insistimos en que la imbricación de ambas permite trascender los enfoques que únicamente ven diferencias hacia adentro de las políticas sociales redistributivas.

Mencionamos dos categorías: una, vinculada al reconocimiento público de las identidades y estilos de vida, como la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de género¹⁷, como cuestión de ciudadanía sexual en términos de derechos sexuales¹⁸, que a su vez permite el acceso pleno a los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales. Y la otra, el reconocimiento de las diferencias en las relaciones de sexo/género/generaciones, en términos de democratización.

Raczynski (1998), realizó una categorización que nos resulta útil para situar las políticas de reconocimiento en el conjunto de las políticas sociales. Esta autora presenta la siguiente tipología de políticas sociales: a) inversión en servicios básicos de educación y salud, políticas y subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria; b) políticas de apoyo a la organización social y de capacitación para proveer de información, para tener “voz” y participar en la toma de decisiones; c) políticas laborales y de remuneraciones; d)

17 Matrimonio igualitario en América Latina: Argentina (2010); México, DF; (2010); Uruguay (2013); Brasil (2013). Identidad de género: Bolivia, 2009 (figura en la nueva constitución); Argentina, 2012; Uruguay, 2013

18 La noción de ciudadanía sexual se refiere al desbalance de derechos existente entre los géneros y sexualidades, normados hegemónicamente por los patrones patriarcales y heterosexuales, que dejan en posición de subordinación a los individuos que no se ajustan a la sexualidad hegemónica. Esta concepción se basa en la demanda por el reconocimiento de la sexualidad sin vincularla necesariamente y únicamente a la reproducción, esto es, a ninguna visión esencialista de alguna finalidad de la misma. Es más, algunos autores aseveran que una perspectiva post estructuralista también pondría el foco de crítica en el riesgo de la esencialización de las nociones de identidades de género y orientaciones sexuales, tal como sucedió con el binario varones y/ mujeres (Girard, 2004). Es necesario deconstruir los órdenes binarios como el mencionado, tanto como la dicotomía hetero/homo, para dar cabida a identidades más fluidas y cambiantes (Di Marco, 2012)

políticas asistenciales, de empleo de emergencia o de transferencias directas de dinero y/o bienes.

El segundo tipo de políticas mencionadas contribuyen a la igualdad de oportunidades, pues apuntan al reconocimiento, favorecen las organizaciones colectivas, intentan contribuir a la democratización de las relaciones sociales a través de promover la participación y la capacidad para tener “voz” en los asuntos que competen a las personas.

Los siguientes programas nacionales seleccionados entre varios similares, podrían ser políticas de reconocimiento, si atendemos a las declaraciones sostenidas en sus formulaciones: Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” del Ministerio de Desarrollo Social y de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación¹⁹.

En general, tienen en común propósitos de fortalecimiento familiar y de los vínculos entre las familias, la comunidad y los efectores públicos; sin embargo, no es sencillo encontrar la articulación de los derechos de niños, niñas y adolescentes y los de las mujeres ni una noción de género relacional y no centrada solo en las heterosexualidad, una concepción de infancia y adolescencia como construcción social, atravesada por las relaciones de género y autoridad, de clase y etnia y una mirada atenta hacia las familias, como locus del amor y cuidado, y también del desamor, la falta de cuidado, el abuso de poder

19 El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, busca generar condiciones familiares, comunitarias e institucionales para promover el desarrollo infantil temprano desde un abordaje integral a partir de la construcción de entornos protectores de los derechos de niños/as; sensibilizar y promover la responsabilidad colectiva en torno a la primera infancia impulsando la participación y organización comunitaria; fortalecer las capacidades instaladas en las mesas intersectoriales locales y en la Red de facilitadores/as para el desarrollo de proyectos participativos que consideren a los y las niños/as pequeños en el centro de las acciones; contribuir a la formación y fortalecimiento de una red de actores sociales de acompañamiento y sostén de las familias en su rol protagónico de crianza; y consolidar un sistema de seguimiento y evaluación participativo que retroalimente la gestión a partir de las buenas prácticas. El Programa Nacional de Desarrollo Infantil, tiene el propósito de promover el desarrollo de los niños, niñas y de quienes se ocupan de su crianza, el fin de afianzar los lazos familias-escuelas-comunidad en beneficio del desarrollo infantil. Destinadas instituciones de Nivel Inicial, a madres, padres y a otros adultos a cargo de niños. El acompañamiento se enfoca también a estudiantes madres, padres y embarazadas. Estas acciones buscan el fortalecimiento del vínculo entre la escuela, la familia y la comunidad. Se propone trabajar en red entre el Estado, las instituciones educativas, las familias y la comunidad. Integra la Mesa Interministerial de Gestión y Programación del Programa Nacional “Primeros Años”, que se implementa con los Ministerios de Salud; Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

y la violencia. Generalmente (y con las mejores intenciones) se trabaja con las siguientes concepciones: niñez y adolescencia como sujetos neutros y categorías etarias, naturalización de las relaciones de poder y autoridad dentro de los grupos familiares, el género como categoría dicotómica, y referida especialmente a mujeres adultas heterosexuales. Se observa en algunos de estos programas una preocupación por la violencia contra las mujeres, pero pocos dispositivos que contribuyan a prevenirla.

2. ANÁLISIS COMPARADO

2.1. DISCURSOS SOBRE LAS MUJERES Y LAS FAMILIAS.

En el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias (PFIS) aparece la familia o el hogar como unidad de análisis e intervención. De acuerdo a la composición de los hogares se enunciaban formas de organización familiar que ampliaban la mirada tradicional de la familia nuclear ya que el PJJHD alude a la posición de jefe o jefa de un hogar desocupado incluyendo entre sus formas “hogares uniparentales o parejas con hijos o mujeres en estado de gravidez en pareja o como cohabitante”. Esto incorporaba a familias extensas, hijas embarazadas que corresidían con su padre o madre o con ambos, por ejemplo. El PFIS incluyó formas monoparentales, nucleares o extensas. En ambos casos la condición de inclusión fue la presencia de hijos/as a cargo, menores de 18 años, y/o discapacitados coresidentes y la pertenencia a sectores de pobreza (desocupación).

En el PJJHD se reconocía la existencia de un/a adulto/a que en su posición de jefe o jefa de hogar se encuentra desocupado/a; con lo cual hay un reconocimiento implícito a las obligaciones y responsabilidades que emanan de esa posición en las relaciones familiares y que refieren, en tanto adulto al sostenimiento de sus miembros dependientes (que en el caso de los varones son generalmente las mujeres e hijos/as). En este caso se suman algunos mayores de 60 años sin haberes previsionales y el monto de la transferencia no tiene en cuenta el número y la situación de las personas dependientes (Repetto, Potenza Dal Masetto, Vilas 2002- 2003)

La denominación del PJJHD se corresponde con una lucha histórica del feminismo por hacer visibles las condiciones familiares de las mujeres que afrontan solas la crianza de los hijos. No obstante, en el contexto de su formulación no hubo, por parte de los actores involucrados, instancias de reflexión acerca de qué se quería decir con esta apelación propia de los censos y encuestas de hogares, que supone una visión jerárquica de la familia. El discurso se vincula con una

concepción denominada familista²⁰, por la cual los “beneficiarios y beneficiarias” son interpelados en virtud de su posición en los hogares, y no como ciudadanos y ciudadanas con autonomía²¹

Según el PFIS, la familia era entendida como “(...) ámbito de protección de derechos y ampliación de oportunidades” y de su importancia en el “desarrollo económico y social de la comunidad” así como del “desarrollo armónico de las personas” (...) que en tanto “beneficiarias” de una política social se encontraba en situación de pobreza o indigencia(...) tiende a promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad, impulsando la integración de la familia y estimulando valores y sentimientos que pongan en alto la dignidad de la persona humana. Se trata de estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de trato y oportunidades entre género de los miembros de la familia y que a la vez garantice que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social”.²²

En relación a la Asignación Universal por Hijo (AUH), si bien esta política está enunciada como un derecho de los miembros dependientes del grupo familiar (niños, niñas y adolescentes menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad), el beneficio se obtiene en función de que el /la miembros adulto de las familia –quien es asignado como responsable de la reproducción de los demás miembros–, esté desempleados o si está empleado, cobre menos del salario mínimo. En este sentido sigue vigente el lugar de la familia como principal y natural responsable en la reproducción de sus miembros y a su vez, mantiene en forma subyacente la separación entre los espacios privados y públicos de la reproducción.

2.2. RESPONSABILIDADES Y DERECHOS QUE SE ASIGNAN A SUS DIFERENTES MIEMBROS EN RELACIÓN A LA REPRODUCCIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS

En los tres programas analizados son las mujeres en una gran mayoría las que perciben la retribución y las que deben dar cuenta de las

20 Expresión que se refiere a concepciones que se proponen fortalecer las familias, sin analizar las relaciones de poder dentro de ellas, y conlleva la responsabilización de su reproducción cotidiana.

21 En el caso de que el beneficio lo reciba el jefe del hogar, las esposas o compañeras no ven modificadas en nada su acceso a los recursos, ya que los recibirán a través de sus maridos.

22 Decreto del poder ejecutivo nacional 1506/04 – Ley Nacional 25561: www.desarrollosocial.gov.ar - www.policitassociales.org.ar - Resolución MDS N° 825/05. Plan Familias. Ministerio de Desarrollo Social (2005), y sucesivas: http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Res_825_05.pdf.

condicionalidades, es decir la asistencia a los establecimientos educativos y los controles de salud requeridos. De esta manera, se "...refuerzan los roles tradicionales de género, suponiendo que el cuidado de ancianos, discapacitados y niños está a cargo de las mujeres. Lo que se hace entonces es "paliar" solamente la situación de pobreza, reforzando la feminización de la misma." (González, Nucci, Crosetto, Soldevila, 2004: 34).

Las destinatarias de los programas son las mujeres en su condición de madres, identidad sostenida tanto en los discursos como las prácticas de estos programas, reconociéndola por un lado en dicha función y ubicándola por el otro como una figura que garantiza que el ingreso monetario otorgado llegue de forma efectiva al colectivo familiar. Esta característica refleja una imagen naturalizada e idealizada de mujer "madre abnegada", "desinteresada" definida en función de los otros. Figura que además se traduce en mayores responsabilidades y cargas de trabajo, especialmente en lo relacionado con trabajo de cuidados.

La transferencia monetaria directa, efectuada en general a las mujeres madres, implica un reconocimiento, otorga recursos económicos, pero desconoce las relaciones de subordinación de género existentes en las familias, afirmando un discurso conservador de las relaciones de poder existentes. La dedicación exclusiva a las tareas maternas constituye un factor de riesgo para las mujeres pues al no poder estas incorporarse al mercado de trabajo se profundiza su vulnerabilidad económica. En el transcurso de una evaluación, las mujeres entrevistadas manifestaron el interés por talleres que les brindaran herramientas para el trabajo, aunque para tareas consideradas propias de las mujeres (cocina o tejido, por ejemplo).

En reportes de evaluaciones sobre otros programas similares se enfatiza la capacitación laboral y el acceso de las mujeres a actividades productivas, que se caracterizan como muy importantes para que aquellas logren autonomía económica (Molyneux, 2006). Sin embargo, de por sí sólo, una actividad laboral puede colaborar para que las mujeres ejerzan una mayor práctica de poder y autoridad, o no, ya que existen varios supuestos a tener en cuenta: a) si es bien remunerada; b) si logra romper las barreras de la segmentación de género; c) si los ingresos no quedan ligados sólo al refuerzo de los magros presupuestos familiares, por lo cual se puede robustecer, más que la autonomía, el altruismo materno puesto al servicio de la provisión de recursos para el hogar; d) si existen oportunidades colectivas para reflexionar críticamente acerca del logro de mayor poder y autoridad de las mujeres en los grupos familiares y en las organizaciones; e) si los derechos de niños, niñas y adolescentes son considerados como problema de los adultos mujeres

y varones (padres que participen en la crianza y cuidado de sus hijos e hijas) y de la sociedad en su conjunto (provisión de cuidado infantil), o sólo son considerados como responsabilidad de las madres.

Por otra parte, una oferta en la que no se enfatice la instancia colectiva de reflexión puede ser exitosa en términos del logro individual de cumplimiento de una meta, como lo es la finalización de los estudios o la inclusión en un trabajo comunitario o en que la mujer logre mayor legitimidad en su hogar, especialmente con los hijos (por ejemplo, por el hecho de haber retornado a la escuela) pero se sigue necesitando de alguna instancia colectiva que contribuya a desnaturalizar todas las desigualdades, en especial, las desigualdades de género. Resultados de investigaciones que hemos realizado nos permiten dar cuenta de que, mientras la incorporación de las mujeres a alguna actividad remunerada está frecuentemente legitimada por la contribución económica para la supervivencia familiar, y asociada con una idea de prolongación del altruismo materno, la participación comunitaria de las mujeres no se encuentra frecuentemente autorizada del mismo modo por los varones en las familias, ya que no ofrece en principio mayores beneficios directos e inmediatos para su familia en particular y sí ocasiona la necesidad de reacomodamientos en los miembros de la unidad doméstica cuando la madre se ausenta para cumplir sus tareas en las organizaciones.

La participación genuina (en términos de cogestión entre las organizaciones y el Estado, de democracia interna en las organizaciones y de elaboración de estrategias que rompan con la subordinación de género) se inscribe en otras coordenadas: los beneficios para el grupo familiar son difusos, no siempre se derivan automáticamente y, muchas veces, tal participación es para demandar y obtener algo que es para todo o una buena parte del barrio o del colectivo mujeres. Por lo tanto, la salida para las actividades comunitarias puede inscribirse en otra lógica, en la cual surjan necesidades y deseos de las mujeres vinculadas a tener una voz en el espacio público, que enuncien sus necesidades y demandas y, por consiguiente, se inicien y/o profundicen procesos de ampliación de su ciudadanía efectiva (Di Marco, 2005-2011).

En particular el PJJHD las incluía como jefas de hogar en su función de proveedoras económicas, especialmente si provenían de hogares monoparentales, lo que da cuenta de la sobrecarga de responsabilidades, en la medida que suma el trabajo remunerado al trabajo familiar (González et al, op cit, 2004).

En el PFSI, si bien el aporte monetario se realizaba teniendo en cuenta el número de hijos, el monto que intentaba cubrir las necesidades familiares solo se correspondía al límite de subsistencia. Según sus postulados, remite a las funciones de reproducción cotidiana y social de las familias en sus dimensiones materiales y simbólicas. Su

énfasis está puesto en el trabajo doméstico de la mujer-madre vinculado al cuidado y socialización de los hijos, incluyendo la atención de necesidades en el plano socio-afectivo. Estas especificaciones permiten ubicar a este programa en una política social fuertemente intervencionista en el espacio familiar; asignando responsabilidades y controlando su desempeño (González et al, *opcit*, 2004).

El PFSI se orientó al traspaso de las mujeres desde el PJJHD, en tanto madres a cuidado de los hijos en el seno de un grupo familiar, orientación que refuerza un enfoque centrado en lo maternal, que constituye una restricción a una concepción de los derechos de las mujeres²³. Aunque es posible que las prestaciones del Programa –en este caso, el componente Promoción Familiar y Comunitaria, basado en la metodología de talleres– contribuyera a la ampliación de los derechos de las mujeres, ellas fueron interpeladas como madres, lo cual reforzaba las asimetrías de género y la división social de las tareas (reproductivas y productivas). Ellas debían firmar una Carta de Compromiso en la que declaraban que se comprometían a cumplir con las contraprestaciones de salud y educación y responder por su cumplimiento²⁴. Este reforzamiento de lo maternal desde el discurso del Estado se unía a la disposición de muchas mujeres –producto de su socialización de género– hacia el cuidado de los hijos y las preocupaciones sobre su crianza, consideradas como tareas centrales, muchas veces en desmedro de sus propios derechos. Por otra parte, se desdibujaba la responsabilidad de los varones en el mismo proceso.

En la Asignación Universal por Hijo, la orientación a las mujeres:

“promueve nuevas vulnerabilidades como el hecho de ser “madre pobre” en desmedro de la autonomía de las mujeres, sobrecargándolas de trabajo de cuidado y de responsabilidades asociadas con el “éxito” del programa en cabeza de las mujeres, sin avanzar en el diseño de mecanismos que promuevan otras formas de inserción, ya sea a partir del trabajo productivo o de otras instancias de promoción del desarrollo de su autonomía, todas ellas acompañadas por dispositivos que permitan conciliar su desarrollo autónomo con las responsabilidades de cuidado, que por otra parte, corresponden a los varones en igual medida que para las mujeres (Pautassi, 2013: 17).

23 Por ejemplo, en la documentación consultada, se afirma: A diciembre de 2007 han migrado 311.926 titulares del PJJHD, otorgando con ello cobertura a 1.091.741 niños/as menores de 19 años de edad. Quedan así como equivalentes la titularidad y la cobertura dada a niños y niñas.

24 La disposición dice: La madre o titular del beneficio se comprometerá a través de la firma de una Carta Compromiso a cumplir con los requisitos que el Componente, de acuerdo a las pautas que se establecen a continuación.

Respecto al lugar de los varones, en los planes y programas analizados se visualiza al varón jefe de familia en la posición de varón- adulto-padre - principal proveedor de recursos económicos o ingresos para el mantenimiento cotidiano familiar (aunque reiteramos no se excluye a las mujeres), no obstante remiten a la posición de adultos del hogar o familia en su condición de desempleados o subempleados.

2.3. LOS ORGANISMOS DE APLICACIÓN

Los organismos de aplicación nos dan pistas relevantes al lugar que el Estado asigna a estas políticas. En el caso del PJJHD, fue el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (MTEYSS) el órgano de aplicación vinculado a los municipios quienes se encargaban de su ejecución y seguimiento. Este ámbito en el cual se radica el programa otorga al mismo una significación diferente al del subsidio social tradicional. Ubicado en el campo del trabajo dota a su destinatario/a de otra identidad, la de jefe/jefa desocupada, identidad que porta cada persona receptora, desde un lugar que incluye pero trasciende el ámbito doméstico. Al nominar Jefe/Jefa incorpora de manera explícita a la mujer, haciéndose visible y abriéndose un debate importante acerca del papel de las mismas en la provisión de ingresos en las familias así como en la estructuración de las organizaciones domésticas cuya única figura adulta es la femenina.

Este lugar se modifica con el PFIS, al retornar a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y centrarse ya no en la identidad del sujeto jefe/jefa sino en la función familiar. El ámbito de la prestación social a las familias vulnerables vuelve a ocupar un lugar resaltado en la escena y en ella el papel tradicional femenino como encargada del trabajo de cuidado de los miembros no productivos (niñez, vejez, discapacidad). El concepto de familia se retrotrae a un colectivo unitario como modelo tradicional y a una ideología conservadora de los roles de género; se des-responsabiliza a los varones del trabajo de cuidado. Es así que el PFIS reconoce por un lado el trabajo reproductivo femenino y refuerza por el otro los estereotipos de género; son estas dos implicancias simultáneas del programa que invisibiliza las diversidades existentes en las relaciones familiares. Y a la vez no favorece ni promueve procesos de redistribución y democratización de las relaciones familiares en torno al trabajo reproductivo.

En el caso de la AUH el órgano de aplicación es el ANSES, retornando así a la órbita del trabajo, al constituir una asignación familiar al trabajador informal. Vincula de esta manera el trabajo informal remunerado con el trabajo de cuidado que se lleva adelante en el espacio familiar. En este sentido, se retoma la noción de trabajo y derechos como nociones puestas en tensión en los procesos de construcción

de identidades y relaciones tanto en el ámbito familiar como entre éste y el estado. Es de carácter universal, cuyo acceso incluye a todas/os aquellos que no cuenten con trabajo remunerado o que su inserción sea informal, por lo tanto sin asignación familiar.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y FAMILIAS

De acuerdo a lo expuesto, la familia aparece como la destinataria final de los planes y programas, de lo que se deduce que se toma como principio el supuesto de que la organización familiar es la base de la sociedad y la principal sostenedora de los miembros de una sociedad, de los “ciudadanos de la nación”, es decir, es la organización fundamentalmente encargada de la reproducción cotidiana y social de sus miembros.

En los programas analizados está presente la referencia a algún tipo de familia, en las cuales conviven personas adultas a cargo de niños o adolescentes menores de 18 años, se incluyen también familias extensas, hijas embarazadas que corresiden con su padre o madre o con ambos, por ejemplo, o familias con mujeres jefas de hogar denominadas familias monoparentales. El PFIS es un programa destinado a aportar recursos a personas que tienen responsabilidades familiares.

Se menciona a “las familias” en plural: “las familias como ámbito de protección de derechos y ampliación de oportunidades” y de su importancia en el “desarrollo económico y social de la comunidad”. En estas expresiones se inicia la incorporación de los conceptos de derechos y desarrollo, instituyendo un camino de reconocimiento al menos en los fundamentos de la ciudadanía, aunque falta darle desarrollo en su implementación. También se involucra a otros actores como las organizaciones de la sociedad civil, que operan en la vida comunitaria con capacidad de constituir o fortalecer redes sociales contenedoras de las familias.

En el caso de la AUH se abona a uno de los padres, el que esté a cargo de los hijos. En la práctica las titulares de la AUH son más de 3.500.000 de mujeres. En el caso del PFIS fueron más de 2.000.000 las beneficiarias. En el programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados, el 70 % de los/as destinatarios fueron mujeres, la mayoría en edad reproductiva, y jóvenes (35 años).

La retribución monetaria por el trabajo familiar (doméstico, de consumo y de relación) que se lleva adelante en el espacio doméstico y territorial en el que se encuentran, significa un reconocimiento del lugar que dichas actividades tienen en los procesos de reproducción social (Esteinou, 1996). En este sentido, implica un reconocimiento a los aportes históricos que las mujeres vienen haciendo de manera no remunerada, que se presentaba no como trabajo sino como virtud

femenina y función exclusiva, aún si se encontraba inserta en el mercado de trabajo remunerado. Este registro aporta otra mirada sobre el lugar y función de los procesos reproductivos cotidianos en los procesos de reproducción de la sociedad en su conjunto, pero no pone en cuestión las injusticias de género, ni el lugar preponderante de las mujeres como responsables principales de los mismos.

Argentina, al igual que otros países de Latinoamérica, se caracteriza por el crecimiento de hogares con más de un ingreso, con jefatura femenina, con mujeres insertas en el mercado de trabajo, muchos de ellos de características extendidas y monoparentales femeninas. Y si nos enfocamos en las organizaciones domésticas de los sectores populares, un grupo significativo de mujeres desarrollan tareas remuneradas en el campo del trabajo informal, asumiendo además el trabajo familiar en su hogar. En este sentido, la política reconoce la importancia que dichas actividades reproductivas tienen pero no modifica la distribución de las mismas entre los miembros que conforman la familia ni entre éstas y el estado. Y si le sumamos que una parte significativa de las organizaciones familiares se encuentran estructuradas por la figura estable femenina, estas tareas siguen recayendo sobre un único miembro o incorpora a otros (abuelas, hijas o hermanas mayores) reforzando la reproducción tradicional de género.

Desnaturalizar estas prácticas implica procesos largos y complejos de transformación en las representaciones y en la asignación de los recursos; sin problematizar esta división sexual de trabajo, la respuesta espontánea de las políticas y sus efectores será la de reproducir viejos modelos.

Los programas convalidan y refuerzan las asignaciones de género y roles asignados a varones y mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. Si bien en los textos de los programas no se realizan especificaciones en términos de responsabilizar a uno y otra para la contraprestación, son las mujeres quienes las llevan adelante. El PJJHD y el PFIS de alguna manera reforzaron la segregación ocupacional que viven las mujeres en el mercado laboral, favoreciendo el acceso a trabajos relacionados con el cuidado y en el mercado informal. Rodríguez (2005) plantea que el PJJHD resultó una herramienta positiva para producir una mejoría relativa en los ingresos de las mujeres, pero lo hizo con inequidad de género. De esta forma la vulnerabilidad histórica de las mujeres respecto de la discriminación se reconstituye en este programa, fundamentalmente a través de la figura de la contraprestación.

La AUH se aproxima más que los anteriormente analizados a la concepción de derechos y la universalidad de la prestación. Hay un cambio en el paradigma de aplicación de las políticas de transferen-

cias condicionada de ingresos, pero el lugar asignado a las mujeres sigue respondiendo a los estereotipos de género desde la perspectiva tradicional.

2.5. ¿CO-RESPONSABILIDAD ESTADO-FAMILIAS O POLÍTICAS FAMILIARISTAS?

La intervención estatal se concreta a partir del aporte monetario y la provisión de servicios de salud y educación. Repetto y Díaz Langou (2010) señalan

“En lo que se refiere a las condicionalidades exigidas, éstas (por la AUH) son similares a las requeridas en el PJJHD y en el PFIS: cumplir con el calendario de vacunación obligatorio y con los controles sanitarios, y acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos”.²⁵ (Repetto y Díaz Langou, 2010: 4)

El cumplimiento de las funciones parentales (mayoritariamente maternas) en educación y salud constituyen el foco de la admisión, evaluación y control, con lo cual más que hablar de co-responsabilidad familias-Estado podríamos decir que se implementa un mecanismo de control por parte del Estado sobre las responsabilidades familiares o más bien de quienes “naturalmente serían los responsables”, es decir las mujeres. Estas transferencias condicionadas afectan estrategias familiares, que en la mayoría de los casos son desplegadas por las mujeres para obtener recursos y garantizar la reproducción de sus miembros; situación que se ha visto reforzada en las políticas de asistencia y en los PCT, delegando las funciones de cuidado de niños o ancianos de las instituciones a las familias/unidades domésticas, sobrecargando de esta manera a las mujeres que “son la fuerza primaria del trabajo doméstico y también fuerza de trabajo en el mercado laboral” (Land, 1977).

Por otro lado, podemos señalar que las estrategias familiares están estrechamente ligadas a la organización del trabajo doméstico, esto es a la distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros de la unidad doméstica, así como a la apelación de recursos económicos, culturales y sociales para la satisfacción de necesidades del conjunto y/o cada uno de sus miembros. La división del trabajo doméstico se estructura principalmente en torno a asignaciones, transacciones y

25 “Las condicionalidades son controladas a través de la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación. Para su certificación, la responsabilidad recae en gran parte sobre los titulares, que deben encargarse de completar la Libreta (en las escuelas y los centros de salud) y presentarla ante ANSES para el cobro del 20% de la transferencia que se ha ido acumulando a lo largo del año”.

negociaciones según el género, edad, relación de parentesco y ocupación. En los programas analizados, son las mujeres-madres las encargadas de la organización y gestión de la cotidianidad familiar.

En definitiva,

“la relación del Estado con las familias a través de las políticas sociales contienen y expresan relaciones sociales de género y sentidos de lo que se entiende por familia. Las representaciones de género acerca del lugar que ocupan (“deberían”, “se espera”) las mujeres en el espacio familiar, como principales sostenedoras de las actividades reproductivas cotidianas, se ven reforzadas en esta vinculación a través de los lineamientos, fundamentos y prestaciones emanadas desde las políticas sociales asistenciales implementadas por el Estado y por los Organismos Internacionales que influyen técnicamente y sostienen con su financiamiento gran parte de estas políticas y aunque se vislumbren ciertos avances en las mismas ello no necesariamente se traduce en acciones que faciliten los procesos de reversión de las desigualdades sociales y de género, específicamente” (Soldevila, Nucci, y Crosetto 2010: 57).

3. CONCLUSIONES

Los programas analizados, en tanto son dirigidos a personas o grupos con responsabilidades familiares (hijos menores, adultos mayores, discapacitados, desempleados a cargo) se encuadran en lo que Flaquer (2002) define como políticas familiares²⁶. Ya que, a) los sujetos son posicionados como destinatarios o beneficiarios, por lo que la transferencia monetaria es entendida como ayuda para la reproducción cotidiana de los miembros de la unidad doméstica y no como derecho; b) se tiende a una responsabilización familiar de la reproducción y cuidados desde una perspectiva naturalizadora y no desde una dimensión social y política contenida en estas relaciones.

26 Políticas familiares en tanto conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las *personas con responsabilidades familiares, o a quienes se desempeñan en la atención de hijos menores dependientes*. Aunque hay que aclarar que este autor expresa que en esta definición de tipo restrictivo y de utilidad descriptiva, no se ocupa de los debates existentes en la materia, con lo que suponemos que se está refiriendo a las discusiones que tienen que ver con el grado y la calidad de la intervención que debe tener el Estado, que a su vez portan ideas sobre la familia. En el mismo trabajo consultado, el autor sostiene que una definición amplia de las políticas familiares incluye las políticas de protección a la/s familias, políticas de infancia, aquellas que en años recientes se denominan medidas “amigables” a la familia (family-friendly), entre otras. Estas últimas serían aquellas que tratarían de ser receptivas a las problemáticas de los padres con hijos a cargo o, en general, de las personas con responsabilidades familiares. Una observación importante es que cada una de ellas aportan un tipo determinado de intervención.

En definitiva, las familias deben aprender a auto gestionarse, a auto-responsabilizarse de sus integrantes, de lo que puede deducirse que subyace la normativa liberal que pone el acento en la individuación y la familiarización. Siguiendo a Esping Andersen (1993-2000), quien propone que un régimen de bienestar es más o menos “familiarista” si en la distribución de cargas entre el Estado, el mercado (especialmente el laboral) y la familia, se tiende a depositar la mayor responsabilidad de las tareas de reproducción social en esta última, estaríamos en condiciones de afirmar que en la distribución de cargas entre las tres instituciones mencionadas, la familia sigue siendo la mayor depositaria de la procurar el bienestar de los miembros de la nación, lo que se ve reflejado en los planes y programas considerados. Por ello, desde una perspectiva de género, nuestro punto de análisis no se centraría en el potencial desmercantilizador de estas políticas, sino en qué medida “las mujeres no son las únicas responsables del cuidado familiar, aspecto que no se problematiza en las políticas analizadas” (Kröger 2011: 424-440).

Los criterios planteados por estas políticas ponen de relieve la función reproductora de la familia unidad doméstica en las dimensiones biológica, social y cultural (Edholm, Harris y Young, 1977, en Jelin, 1986), al responsabilizar a las familias del cuidado de aquellos miembros considerados socialmente no productivos como niños/as, discapacitados y adultos/as mayores, así como de la educación de los primeros. Al respecto Grassi (1996), manifiesta que las políticas sociales cuyos destinatarios tienen a la familia como objeto de planes y programas “de manera explícita en algunos casos o como ‘el código oculto’, las más de las veces, incluyen supuestos referido al tipo de unidad que conforman o deberían conformar y acerca de las funciones, obligaciones y distribución de responsabilidades en el interior de tal unidad. Por su parte, De Martino (2001) menciona las diferencias entre las políticas dirigidas a la familia en el marco del modelo bienestarista o del modelo neoliberal; expresando que el fortalecimiento de la familia nuclear en tanto unidad privada y autónoma fue creada y reconstituida por el Estado Moderno tanto en sus orígenes decimonónicos como en su fase de bienestar. En ambas situaciones el Estado alimentó el individualismo y autonomía familiar en términos privados.

En el modelo de bienestar- a través del pleno empleo y el mercado formal de trabajo- el fortalecimiento vino mediado por un mayor énfasis en los derechos individuales más que familiares o grupales, o por las diversas prestaciones y servicios que llegan a la familia a través del papel de sus integrantes en tanto actores económicos o sociales (asignaciones familiares, servicios de salud, etc.). En el actual mode-

lo, se refuerza la idea de familia “refugio”. En definitiva, los distintos regímenes bienestaristas conocidos hasta la actualidad en los países capitalistas centrales y periféricos, se han valido de la institución familiar tradicional –patriarcal - de una u otra manera.

En general todos los programas remiten al modelo unitario de formulación e implementación de políticas dirigidas a las familias, que considera a las unidades domésticas como si tuvieran una sola persona que toma las decisiones, ignorando las jerarquías internas de género, clase y generacionales. Al no realizar especificaciones, pareciera asignar por igual a varones y mujeres responsabilidades tales como el control de salud y concurrencia escolar, tendiendo a reforzar la dependencia de los individuos en la familia a partir de las reciprocidades familiares o conyugales, aunque podemos afirmar que existe al interior de las familias-unidades domésticas una clara diferenciación sexual, generacional y de parentesco en el trabajo familiar.

Por otra parte, en un reporte de la Red Argentina de Monitoreo de Políticas de Género (2004) se sugiere la incorporación de la perspectiva de género a las políticas sociales paliativas y observa que no es una ventaja que la mayoría de las beneficiarias del PJJHD (67%) hayan sido mujeres, dado que es la decisión de la mayoría de las familias asignarles a ellas el rol de “ingreso secundario”, reproduciendo su condición de dependencia, transfiriendo ésta del “varón proveedor” al “Estado proveedor” y resignando su posibilidad de búsqueda de un salario en el mercado formal.

En la formulación de estos planes y programas, se eluden las menciones explícitas de distribución de roles de sexo/género, generación y parentales. Como ya expresáramos anteriormente, ello podría interpretarse como una manera de evitar inmiscuirse en los diferentes tipos de arreglos familiares existentes, incluidos aquellos en que la pareja conyugal no es heterosexual, sino conformada por gays, lesbianas, transexuales, homo-lesbo-transparentales. Pero este tipo de “no intervención” no es tal, puesto que el Estado siempre interviene a través de sus políticas, y en este caso lo hace paliando situaciones de vulnerabilidad económica. Pero en tanto las mismas van dirigidas a las familias y portan determinados requisitos para que sus miembros sean incluidos, llevan consigo “códigos ocultos” respecto a la distribución de roles de género, generación y relaciones de parentesco, que generalmente son asignados de manera inequitativa al interior de la unidad doméstica.

Existen distintas dimensiones políticas relacionadas por un lado con la relación entre familia y género, que se centra en las tensiones entre género y generación y otras variables, y por el otro en la articulación de las familias con la sociedad más amplia. La primera está

ligada con el reconocimiento de la estrecha conexión entre la democracia política, en el espacio público y las relaciones democráticas en el interior de la familia. La segunda a dos movimientos en tensión: por un lado, un movimiento centrípeto que aglutina las relaciones de sus integrantes y surge del hecho que cada vez más la familia debe resolver problemas que antes se resolvían en otros espacios, tales como las políticas públicas y el trabajo. Así la familia se ha vuelto cada vez más auto-productiva y generadora de aquello que ya no puede adquirir en el mercado de bienes y servicios. Por el otro, un movimiento centrífugo que de alguna manera es promovido por el anterior, que tiene que ver con la búsqueda de reconocimiento de derechos, los problemas, identidades y orientaciones de cada uno de los miembros de la familia, que tiene un alto potencial democratizador, siempre y cuando los conflictos internos del grupo familiar se resuelvan por consenso y debate.

Por último, estas reflexiones nos llevan a pensar en la necesidad que desde los estados se generan políticas públicas que atiendan a las necesidades de todos los miembros de las familias y que la atención de las mismas no recaiga en las mujeres. En nombre de las familias se invisibiliza a determinados sujetos como lo son las mujeres y se refuerza la naturalización de roles asignados tanto a varones como a mujeres, dentro de una lógica binaria de entender las relaciones de género. Hasta aquí las políticas reproducen las lógicas imperantes en las sociedades patriarcales en donde las tareas de reproducción y cuidado recaen fundamentalmente en las mujeres.

Si bien se ha avanzado en conquistas que han permitido a las mujeres mejores condiciones de acceso en el espacio público no ocurrió lo mismo en el espacio doméstico o privado, en el de las familias, que parece mantenerse intacto en términos de desigualdad, las políticas públicas diseñadas refuerzan el lugar asignado a las mujeres en las tareas de reproducción y cuidado.

Se requiere diseñar y poner en ejecución políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas, que impacten en las posibilidades de accesos y ejercicio de derechos de cada uno de quienes forman parte de las familias, para ello se requiere una redistribución de las tareas que hacen al cuidado, lo cual implicará una nueva redistribución del poder, del tiempo y de los recursos de cada uno y cada una en el espacio público y privado.

Por ello es importante incorporar líneas de trabajo que aporten a revertir las asimetrías en las relaciones de poder en las relaciones familiares (género, generación, parentesco), promoviendo una nueva concepción del poder, basado en relaciones sociales más democráticas y en el impulso del poder compartido entre varones y mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J.; Noguera, J. y otros 1998 “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica” en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LX/Nº 3, julio-septiembre. México.
- Archidiácono, P.; Carmona Barrenechea, V.; Straschnoy, M. 2011 “Transformaciones en la política social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo” en *Leviathan. Cadernos de Pesquisa Política* Nº 3, Universidades de Sao Paulo, noviembre.
- Campos, L.; Faur, L.; Pautassi, L. 2007 “Programa Familias por la Inclusión Social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” (Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales).
- CELS 2014 “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos? (2003)” http://www.cels.org.ar/common/documentos/jefes_jefas.pdf
- Delamata, G. 2005 *Los barrios desbordados* (Buenos Aires: Libros del Rojas/EUDEBA).
- Di Marco, G. 2012 “Las demandas en torno a la ciudadanía sexual en argentina” en SER Social (Brasilia) jan. /jun.. ser.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/7451/5752.
- Di Marco, G. 2011 *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía* (Buenos Aires Editorial Biblos).
- 2005 *Democratización de las familias* (Bueno Aires: UNICEF).
- Di Marco, G. , Palomino, H. y otros 2003 *Movimientos Sociales en la Argentina. Asambleas: la politización de la sociedad civil* (Buenos Aires: Ediciones Baudino/ Universidad Nacional de San Martín).
- Espejo, A.; Figueira F.; Rico, M N. 2010 *Familias latinoamericanas organización del trabajo no remunerado y de cuidado* (Santiago de Chile: CEPAL/UNFPA).
- Esteinou, R. 1996 *Familias de sectores medios: perfiles organizativos y socioculturales* (México: Ciesas).
- Flaquer, L. (ed.) 2002 *Políticas familiares en la Unión Europea* (Barcelona: ICPS).
- Fraser, N. y Honneth, A, 2003 *Redistribution or Recognition? A Political- Philosophical Exchange* (London: Verso).
- Fraser, N. 1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista*. (Caracas: Siglo del Hombre).
- 1991 “La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista -feminista de la cultura política del capitalismo tardío” en *Debate Feminista*. Marzo, (México DF).

- Giddens, A. 1992 *The transformation of Intimacy, Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies* (Stanford: Stanford University Press).
- Grillo, Oscar 2014 “Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales” en *Revista de Políticas Sociales*, N° 0, verano de 2014, Centro de Estudios de Políticas Sociales, Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno.
- Held, D. 1997 *La democracia y el orden global* (Barcelona: Paidós).
----- 1992 *Modelos de democraci*. (México: Alianza).
- Hopenhayn, M. 2011 “Igualdad y derechos: una mirada a las familias” en Rico, M N.; Maldonado Valera, C. (Ed) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Hopenhayn, M 1993 “El humanismo crítico como campo de saberes sociales en Chile” en Brunner, J. Joaquín, Hopenhayn, M.; Moulian, T.; Paramio, L. *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile* (Chile: FLACSO).
- Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) 2011 *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (Buenos Aires: UNGS).
- Golbert, L. 2004 “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL
- Gonzalez, C., Nucci, N., Soldevila A., Ortolanis E. Crosetto R y Miani A. 2004 “Políticas sociales y familia: La familia como objeto de las políticas asistenciales”. Informe de investigación con Aval de la SECyT de la UNC para el Programa de Incentivos. (mimeo)
- Gonzalez, C.; Nucci, N.; Soldevila, A.; Crosetto, R.; Ortolanis, E.; Miani, A. y Bermudez, S. 2008 “La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales” en Aquín, Nora (ed.) *Trabajo Social, Estado y Sociedad*”. Tomo II (Buenos Aires: Editorial Espacio).
- Jelin, El. 1986 *Familia y unidad doméstica: mundo público y vida privada* (Buenos Aires: CEDES).
- Koppenjan, J.; Klijn, E-H. 1996 *Managing Uncertainty in Networks* (UK: Routledge).
- Land, H. 1977 “Who Cares for the Family?” en *Journal of Social Policy*. Vol. 7-N° 3, 1977.
- Molyneux, M. 2006 “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: PROGRESA/ Oportunidades. Mexico’s Conditional

- Transfer Programme” en *Journal of Social Policy and Administration Special Issue on Latin America*, Spring 2006. Vol. 40, N° 4.
- Moro, J. 2000 “Problemas de agenda y problemas de investigación” En Escolar, Cora *Topografías de la investigación*, (Buenos Aires: EUDEBA).
- Pautasi L. 2004 “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”. CEPAL.
- Kröger T. 2011 “Defamilisation, dedomestication and care policy: Comparing childcare service provisions of welfare states” en *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 31, pp. 424 -440.
- Rabossi, E. 1993 “Los derechos humanos básicos y los errores de la concepción canónica” en *Revista IIDH*. Vol. 18. (San José de Costa Rica).
- Raczinsky, D., ed. 1995 *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*. (Washington: CIEPLAN/IDB).
- Repetto, F.; Tedeschi, V. 2013 “Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral” en *Políticas Sociales* N°186 (Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF).
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. 2010 “Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación” en *Programa de Protección Social-Área de Desarrollo Social*. Documento de Políticas Públicas |Recomendación N°88 www.cippecc.org
- Repetto, F.; Potenza Dal Masetto, F; Vilas, M.J.: Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica”. *Serie Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Estudio de Caso N° 6.
- Rico, M N.; Maldonado V., Carlos (Ed) 2011 *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Scott, C. 1999 “Reaching Beyond (Without Abandoning) the Category of “Economic, Social and Cultural Rights” en *Human Rights Quarterly*; Aug 99, Vol. 21 Issue 3, pp. 633-660.
- Schmukler, B.; Di Marco, G. 1997 *Madres y Democratización de la Familia en la Argentina Contemporánea* (Buenos Aires: Biblos).

- Scribano, A. and Schuster, F. 2001 "Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura" en *Observatorio Social de América Latina* N°5 (Buenos Aires: CLACSO).
- Sulbrandt, J. 1990 "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público" en Kliksberg, B. (comp.) *¿Cómo enfrentar la pobreza?* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- 1994 "La Evaluación de los Programas Sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales" en Kliksberg, B, (comp.) *Pobreza, un tema impostergable* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Sunkel, G. 2006 "El papel de la familia en la protección social en América Latina". *Serie Políticas Sociales*. N°120 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Svampa, M.; Pereyra, S 2003 *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Zaga Szenker, D. 2009 "Programa Familias por la inclusión social. Un análisis comparado" Documento de Trabajo N° 71. Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas, Ciepp.

Rosa Campoalegre Septien, Ernesto Chávez Negrín,
Claudia Riestra López, Laritza Solares,
Yanel Manresa Paret y Ariel Arcaute Mollinea*

Capítulo III

CUBA

POLÍTICAS PÚBLICAS FAMILIARES Y DE GÉNERO EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS (2000-2013)

INTRODUCCIÓN

Las políticas familiares y de género han devenido en espacio continuado de reflexión y de debate desde los ámbitos político, institucional y académico. En ello subyacen las nuevas realidades y dinámicas familiares en un contexto globalizador; así como el importante papel de las familias en los procesos de desarrollo en cada país y región del mundo.

Sobre tales presupuestos, el análisis que presenta este capítulo se centra en la experiencia cubana y sus transformaciones, como parte del proyecto “Modelos de bienestar en América Latina: una mirada comparativa a las políticas familiares y de género 2000-2013”, que desarrolló el Grupo de Trabajo “Familia y Género” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) entre los años 2013 y 2015.

A los efectos del análisis comparado, el modelo de bienestar en Cuba, dadas sus peculiaridades, clasifica en los llamados “tipos mixto o casos difíciles”, debido a que no es posible encasillarlo en los enfoques tradicionales, liberal, social-demócrata y conservador; a partir de la correlación familia-estado-mercado, establecida por (Esping-Andersen, 2000). Tampoco este modelo se refleja nítidamente en los

* Investigadores del grupo en Familia del Centro de Estudios Psicológicos y Sociológicos de Cuba. Correo de contacto: rosacips@ceniai.inf.cu.

estudios posteriores realizados en América Latina y el Caribe, donde “(…), la investigación se ha enfocado en su mayoría hacia el sector salarial y al tema de las transferencias monetarias y de servicios sociales basados en el modelo de seguridad social.” (Del Valle, 2010:2). La propuesta de Cuba es otra, se podría definir como un modelo humanista, inclusivo, de redes sociales, donde la mayor riqueza es el ser humano.

Contextualizar este análisis al caso cubano implica considerar que, a partir de la década del noventa del pasado siglo, con el derrumbe del campo socialista en Europa Oriental, se produce un prolongado período de crisis económica, “Período Especial”, caracterizado por agudas contradicciones, el marcado deterioro de las condiciones de vida de la población y la recomposición de la estructura social. Sus efectos han impactado a las familias de diversas formas, las que van desde la solución de los problemas materiales apremiantes, hasta la reestructuración de su funcionamiento,¹ composición, estrategias, normas y valores.

En el 2010 comienza una nueva etapa cuyo contenido fundamental es la actualización del modelo económico y social.² Este modelo, aún en construcción, se orienta al logro de un socialismo sustentable y próspero, caracterizado por el predominio de la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción, articulada con elementos de mercado y el principio de distribución socialista; encaminado a la inclusión social mediante la universalidad de las políticas públicas en esferas claves, la atención prioritaria a determinados grupos sociales, la participación de las familias y la sociedad civil con criterios de equidad y alto componente axiológico (Campoalegre, 2014).

Para el estudio realizado fue empleada la metodología cualitativa apoyada en el análisis documental, comparado y la consulta a expertos considerando como unidad de análisis la producción de las políticas públicas sobre familia y género durante el período estudiado. La selección de los textos responde al nivel de relevancia, dada su significación se parte de la Constitución de la República de Cuba. Complementan los análisis la revisión de la producción académica acerca del objeto de estudio, la legislación específica vigente y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido Comunista de Cuba (2011).

El capítulo se atiene a una estructura colocada en la valoración crítica de los roles asignados a las familias en cuatro áreas de las políticas públicas referidas a procesos sociales estratégicos para la socie-

1 Conjunto de actividades vitales que realiza la familia, sus relaciones y efectos.

2 Proceso planteado a partir del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y refrendado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, en el año 2011.

dad Cubana, no sólo en el período de estudio, sino también de forma perspectiva. Ellas son: salud, cuidados, atención al envejecimiento poblacional y migración externa.

1. EL GÉNERO Y LAS FAMILIAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CUBANAS. ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

El debate académico acerca de las políticas familiares y sus tipos (Goldani, 2007; Sunkel, 2007), es un referente teórico metodológico que permite analizar el caso Cubano. Sobre tales presupuestos, la experiencia Cubana refleja transformaciones sustanciales en las bases estructurales de la vida familiar, a pesar de la inexistencia de políticas declaradas o explícitas de familia y género, sino más clasifica como “políticas públicas que repercuten en la familia” (Montaño, 2007: 86) encaminadas a generar la igualdad entre hombres y mujeres.

La igualdad social se estableció como un objetivo primordial del modelo de bienestar, refrendado en documentos jurídicos claves e instrumentada mediante programas sociales, desde una perspectiva garantista e inclusiva. En este sentido, “el no sentimiento de exclusión”, ha sido identificado en calidad de uno de los rasgos distintivos del modelo Cubano de bienestar (Arés, 2013).

Se destacan en el marco jurídico nacional, la Carta Magna proclamada en 1976 y modificada en 1992, cuyo capítulo IV se dedica a la igualdad. Así, en el artículo 41 expresa: “todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes”; en el artículo 42 dispone que “la discriminación por motivo de raza, color de piel, sexo, origen nacional, creencias religiosas y cualquier otra lesiva a la dignidad humana está proscrita y sancionada por la ley”.

También, se manifiesta que “las instituciones del Estado educan a todos, desde la más temprana edad, en el principio de la igualdad de todos los seres humanos”. En el artículo 43 se consagran los derechos conquistados, de los que son beneficiarios/as todos los ciudadanos/as sin distinción ante la ley”. El artículo 44 dispone que “la mujer y el hombre gozan de iguales derechos en lo económico, político, social, cultural y familiar” (pp. 5-6)

Los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado, establecidos en la Constitución de la República de Cuba, disponen que el Estado, como poder del pueblo y a su servicio, garantiza la atención médica de la población, el acceso al estudio, al trabajo, a la cultura y al deporte; así como ofrece especial protección a la familia, la infancia y las personas con discapacidad o limitación para trabajar. De esta forma, se declara el rol del Estado como principal institución responsable en el modelo de bienestar, mientras la familia se ubica en una doble condición de beneficiaria de políticas públicas y de actor social.

Desde el triunfo revolucionario, en 1959, se diseñaron estrategias que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de las familias y al establecimiento de mecanismos tendentes a eliminar las barreras para lograr la incorporación plena de la mujer al espacio social,³ primera fase de transformación más integral. En los años 70 y hasta el 2000 fueron aprobadas importantes leyes que afianzan el modelo Cubano de bienestar, entre ellas: la Ley de Maternidad (1974), el Código de Familia (1975), donde se aboga por la igualdad de oportunidades laborales sin distinción de sexo; la Constitución de la República (1976); la Ley sobre Protección e Higiene del Trabajo (1977), la Ley de Seguridad Social (1979) y el Código Penal (1979). Durante los años 80 se promulgaron el Código de Trabajo y el Reglamento para la Política del Empleo. En este período, Cuba fue el primer país del mundo que firmó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Posteriormente, en el año 1992, las modificaciones realizadas a la Constitución reflejan con mayor claridad la equidad entre hombres y mujeres que propugna la sociedad Cubana.

El Código de Familia,⁴ es uno de los documentos que de manera más abarcadora expresa las concepciones de género y de familia en las políticas públicas, pero en él subyace un modelo de familia aún tradicional, por excelencia nuclear y heterosexual, con enfoques de género centrados en las mujeres, en detrimento de otros grupos minoritarios estructurados bajo el principio de la diversidad sexual. La experiencia cubana confirma como la categoría género, al proyectar nuevas e importantes contribuciones al análisis de los problemas sociales, en paralelo instala continuamente desafíos, metodológicos conceptuales y prácticos (Franco, Campoalegre y Domínguez, 2014: 8).

Ya en el período 2000-2013, en especial, a partir del 2011, con relación al objeto de estudio, es decir, las transformaciones de las relaciones familiares y de género, se adoptan nuevas normas que amplían la base legislativa de los derechos humanos⁵ e instrumentan políticas públicas de salud, entrega de tierras en usufructo, seguridad social, cuidados vivienda, migraciones, empleo en general y en particular la flexibilización del trabajo por cuenta propia y otras formas de ges-

3 La creación en 1960 de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) significó un importante paso en este proceso.

4 Se encuentra en proceso de estudio y propuesta de un nuevo Código, en consonancia con los cambios y transformaciones que se han producido en las familias Cubanas y en las relaciones de género en las últimas décadas y la estrategia de desarrollo del país.

5 Véase el Informe de Cuba al Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos (2013).

tión no estatal en particular, a partir del 2011. Ellas son las siguientes: Decreto-Ley de la maternidad de la trabajadora (2003), Ley No. 105 de Seguridad Social (2008), Decreto-Ley No. 302 que regula la política migratoria (2013) y el nuevo Código de Trabajo (2013)⁶. Ello corrobora la estrecha interacción entre democratización, ciudadanía y derechos humanos en la vida cotidiana (Di Marco, Llobet y Brenner y Méndez, 2010).

El modelo cubano de bienestar, que transversaliza las políticas públicas de familia y género, se distingue por una amplia cobertura social al funcionamiento familiar, a través de políticas inclusivas, que garantizan el acceso universal y gratuito a los servicios sociales básicos. Al examinar las cifras de gastos públicos en estos sectores, se constata la prioridad que se le concede a la cobertura de estos servicios a la población por parte del Estado. En el 2012 el presupuesto destinado a educación, salud pública y seguridad social representó el 29,2%, del total de gastos anuales, como indica el cuadro siguiente:

Cuadro 1

Cuba: Gastos del gobierno en sectores seleccionados (en millones de pesos). Año 2012.

Sector	Año 2012
Gastos totales	38 853
Educación	4 260 (11, 0%)
Salud pública	1 767 (4,5%)
Seguridad social	5 346 (13,7%)

Fuente: Anuario Estadístico de Cuba 2012, publicado en el 2013.

La atención a las mujeres es otro de los rasgos de las políticas públicas Cubanas sobre la base de las transformaciones socio estructurales. Por tanto, la situación de las mujeres se ha desarrollado de forma particularmente favorable al ser receptoras de las políticas sociales aplicadas a toda la población, y también de las diseñadas especialmente para ellas, como beneficiarias y protagonistas de los cambios establecidos sobrepasando metas de la Plataforma de Acción de (Beijing, 1995).⁷ Es ilustrativo el cuadro siguiente:

6 Aprobado en 2013 y entró en vigor en 2014.

7 Aprobadas en la IV Conferencia de la ONU Sobre la Mujer.

Cuadro 2
Cuba. Participación de la mujer en la vida social (2013)

Indicadores	% de mujeres
Participación en el Parlamento	48,8
Presidentas de las asambleas municipales del poder popular	66,6
En cargos de Ministras	35,5
Graduados universitarios	63,6
Técnicos y profesionales	66,0
Egresadas en carreras no tradicionales :	
• Ciencias Naturales y Matemáticas	49,8
• Ciencias Económicas	70,0
• Ciencias Médicas	74,7
• Personal docente en la educación superior	53,4
En cargos de fiscales y presidentes de tribunales Profesores, maestros , científicos, los jueces profesionales y de la fuerza laboral en los sectores de la salud y la educación	70,0
Sistema de las Ciencias, la Innovación y la Tecnología	53,5
Personal que presta servicios de colaboración en otros países	64,2
Fuerza laboral en el sector estatal civil	48,0
En cargos de dirigentes	46,0
En el sector no estatal de la economía	29,0

Fuente: (Acosta, S. 2014).

Las cubanas reciben igual salario por trabajo de igual valor que los hombres. Acceden a su vez, a los créditos y préstamos. Las mujeres en las zonas rurales han logrado avances importantes, aunque aún no son suficientes, pues si bien es cierto que se ha incrementado el número de ellas en el sector agropecuario y como socias en cooperativas, esta cifra es inferior en relación a los hombres y en empleos que mayormente reproducen lógicas tradicionales de género. No obstante se reconoce como positivo, el hecho de que miles de mujeres se beneficiaran con la adopción del Decreto Ley No. 300/13, que establece nuevas regulaciones para el usufructo de tierras.

“La articulación de estas transformaciones propició la plataforma social indispensable para la emergencia de elementos que promueven el proceso de formación de un nuevo modelo familiar, frente al modelo patriarcal que reproduce las relaciones de desigualdad. Ambos, coexisten en tensión, lo cual da lugar a contradicciones, desajustes, dificultades, avances y nuevas potencialidades. Lo peculiar de la situación actual es que cada vez más las distancias y acercamientos sociales en el plano familiar, tienden a delimitarse en la convergencia de varios ejes y se desdibujan las diferencias so-

cio estructurales, asociadas en lo fundamental a los grandes grupos socioclasistas⁸ y a la estructura familiar tradicional” (Campoalegre, 2013: 7)⁹.

Persisten en la sociedad cubana del siglo XXI diversas contradicciones que generan desigualdades de género. El Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia de la ONU Sobre la Mujer,¹⁰ contiene un conjunto de medidas concretas para eliminar las desigualdades de género que aún persisten, en particular en las áreas de empleo, medios de comunicación, trabajo comunitario, educación, salud, trabajo social, accesos a niveles de dirección superior, legislación, derechos de familia, derecho penal, derecho internacional, investigación y estadísticas, derechos reproductivos y sexuales.

Entre estas desigualdades se encuentran: la división sexual del trabajo doméstico, la insuficiente infraestructura de servicios públicos dedicados al cuidado de personas dependientes, el elevado papel que se le confiere a las mujeres dentro de la familia y las limitadas exigencias sociales para que los varones se involucren en mayor medida en la dinámica desarrollada en este ámbito. Todo ello sobrecarga a las mujeres; mucho más si trabajan en el espacio público, ya que el acceso a los puestos de dirección reproduce en ocasiones las tradicionales lógicas masculinas (Álvarez, M. 2008). En tanto que la perspectiva de género no se reduce a la situación de las mujeres, cabe señalar las desigualdades relativas a identidad de género y orientaciones sexuales,¹¹ sin que se aprecie un mecanismo de protección eficaz para los derechos no reconocidos formalmente.

2. APROXIMACIONES A LA POLÍTICA DE SALUD EN CUBA

En los sesenta del pasado siglo, y como uno de los elementos más importantes en las transformaciones sociales que trajo consigo la Revolución, Cuba desarrolló un tránsito en los modelos de organización de la salud, pues se pasó de un enfoque productivo y lucrativo, donde se

8 Clase obrera, campesinado e intelectualidad.

9 Adquieren mayor relevancia otros elementos de carácter territorial, racial, género, generacional, las nuevas configuraciones familiares y el vínculo con las formas de gestión no estatal. Tales ejes son transversales al tema familiar y marcan la tendencia a la desigualdad social que constituye un impacto relevante del Período Especial.

10 Aprobado como acuerdo del Consejo de Estado de la República de Cuba, el 7 de abril de 1997.

11 El nuevo Código de Trabajo (2013), incluye por vez primera, la no discriminación laboral por razones de orientación sexual, ello no se extiende a la identidad de género, tema que continúa pendiente y que resultó muy polémico en el proceso de consulta popular y aprobación del Código.

consideraba a la medicina como un negocio, al paciente como cliente y al médico como empresario; con una visión curativa y defensiva basada en el desarrollo tecnológico, a la que acceden las personas en dependencia de su capacidad de pago, generando desigualdades, a un modelo distributivo. Este modelo tiene por objetivo lograr la igualdad en el acceso, distribuir los recursos y promover la medicina preventiva, se trata de una política pública de salud que estableció la cobertura universal y la gratuidad en la atención.

Se creó un Sistema Nacional de Salud (SNS), que no sólo privilegió la promoción de salud y la prevención de enfermedades, sino que se erigió como único órgano estatal, de cobertura completa y pleno acceso, cuyo enfoque era: “Salud para Todos”. Debido a ello se ha podido mantener, aún en las circunstancias más difíciles, una amplia cobertura de salud, un férreo control de situaciones epidemiológicas,¹² y además, en ese contexto, seguir mejorando sus indicadores de mortalidad y esperanza de vida (Fleitas y Sousa, 2014). El Sistema Nacional de Salud fue creado en la década de los sesenta. En su concepción se reconoce la salud como responsabilidad del Estado, y aboga por que todos los ciudadanos posean igual acceso, que las prácticas de salud se realicen sobre una base científica y que las acciones tengan orientación preventiva (Rojas Ochoa y López, 2006).

Los pilares de la política de salud van acompañados, además, por los servicios de Atención Primaria de la Salud (APS), la cual nace con la fundación de los Policlínicos. Su expansión estuvo acompañada de dos principios que han definido a la salud cubana: su carácter participativo como responsabilidad popular y comunitaria, y el desarrollo de una filosofía de la prevención (Fleitas y Sousa, 2014). Con ello se crea un escenario favorable, en el cual las organizaciones y demás sectores involucrados tienen la responsabilidad social de integrarse para alcanzar el bienestar y la calidad de vida que la población demanda. En este sentido, se distancia de la relación excluyente Familia-estado-mercado-sociedad civil. Así lo demuestra el trabajo desempeñado por la Federación de Mujeres Cubanas, en su rol de cuidadora, organización que ha participado en la ejecución y monitoreo de programas de salud.

En la década de los ochenta, como parte del perfeccionamiento de la atención primaria, surge el modelo del Médico de la Familia, el cual centró la atención de médicos y médicas, enfermeras y enfermeros en un área determinada del territorio, lo que permitía conocer me-

12 Como las que se presentaron en los noventa con el dengue, el incremento de las tasas de tuberculosis y la neuritis epidémica, y más recientemente con el brote del cólera y el dengue.

por a los pacientes, las familias y sus problemáticas específicas. Este programa contribuyó sensiblemente a la elevación de la calidad en la prestación del servicio, reduciendo la morbi-mortalidad e incrementando la esperanza de vida (Álvarez, y Mattar, 2004). A ello se suma la labor educativa del médico de la familia, que influye de manera directa en la comunidad, pues promueve estilos de vida saludables, lo que implica un cambio en la actitud de los individuos y sus familias.

Sin embargo, muchas veces los contextos socio-históricos no contribuyen a la perfecta ejecución del sistema médico, pues este está fuertemente determinado por factores económicos. La crisis de los noventa, obligó entonces al Ministerio de Salud Pública (MINSAP) a replantearse su política de desarrollo, haciendo un uso más eficiente de los recursos disponibles a través de medidas organizativas y de control, que permitieran mantener las conquistas en términos de cobertura y calidad de atención y aprovechar el potencial calificado de fuerza de trabajo.

Se establece entonces la necesaria estrategia económica de comercializar determinados servicios de salud entre los cuales se halla: la atención de población extranjera en Cuba, la exportación de medicamentos y el envío de profesionales de la salud a brindar servicios de atención a la población en otros países. Esto contribuye a su autofinanciamiento (aunque no es suficiente), para lograr mantener la gratuidad.¹³ Aquí el mercado juega un papel más protagónico. Otra de las características de la reforma de salud mantenida a lo largo de más de cinco décadas ha sido la planificación, al diseñar planes de acción que abordan problemas específicos mediante programas para su atención, que hoy suman más de veinte y que abarcan disímiles temáticas.

Reconocido como uno de los más antiguos e importantes, se halla el programa de vacunación, que ha propiciado un cambio en el perfil epidemiológico de la población cubana, al transitar de un patrón de enfermedades transmisibles a uno de enfermedades no transmisibles. El mismo posee un marcado carácter humano y es autosustentable, debido a que Cuba desarrolló una industria tecnológica en este sentido, que la convierte en exportadora de vacunas, hecho que garantiza hoy una alta cobertura entre la población infantil e incluye una gama más amplia de vacunas, casi todas de producción nacional (Fleitas y Sousa, 2014).

13 El financiamiento de los gastos del sistema de salud es garantizado por el Estado, comprende servicios de atención gratuitos tales como: asistencia hospitalaria, incluido el uso de tecnologías; la atención primaria de los policlínicos y consultorios del médico de la familia, el acceso a clínicas estomatológicas, hogares maternos y otras instituciones especializadas.

Otro de los programas de significativo impacto nacional ha sido el Materno-Infantil, cuyos elementos básicos giran en torno a la promoción de la salud, la participación comunitaria y la responsabilidad del Estado y la sociedad en la protección a la salud del niño y de la madre.¹⁴ La atención materno-infantil se ofrece a través del Sistema Nacional de Salud y mediante él se garantiza la atención médica a la mujer gestante en consultas especializadas y en hogares maternos (instituciones dirigidas al incremento del parto institucional y a la prevención del riesgo perinatal en la salud materno infantil) entre otros servicios especializados.

Conjuntamente con ello, se estableció el Programa de Planificación Familiar, como un derecho humano, como un componente de la salud reproductiva y como un instrumento de salud destinado a evitar un embarazo no deseado. Este programa ha promovido una conducta de planificación de la reproducción, y ha estimulado el uso de métodos anticonceptivos. Ello se refuerza con la existencia del Programa Nacional de Educación Sexual Integral.

Los derechos sexuales y reproductivos, incluidos el derecho al aborto y la elección libre y responsable sobre la fecundidad, están garantizados y forman parte de los servicios de salud. Las medidas adoptadas en el país no se han enfocado al control de la natalidad en detrimento del derecho de las mujeres y los hombres de decidir sobre su salud sexual y reproductiva, el número de hijos o hijas a tener, y el espaciamiento para tenerlos(as). Se cuenta con los servicios necesarios y especializados para la planificación familiar. No obstante, la incidencia del patrón sexista de socialización a escala familiar y laboral, es obstáculo para el aprovechamiento de los derechos y deberes en este campo. Surgen ejes de tensión en la interface salud-cuidados; entre los que se encuentran (Campoalegre, 2014):

- Mortalidad por accidentes. Constituye la primera causa de muerte entre las edades de 1 a 14 años.
- Necesidad de la extensión de la lactancia materna exclusiva en el menor de 6 meses y la complementaria hasta los dos años.
- Limitaciones en las condiciones de vida de las familias especialmente en cuanto a ingreso, alimentación, vivienda, transporte y servicios de apoyo al hogar.
- Maternidad adolescente, que representa el 15% (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2012) de los nacimientos en el país.

14 A esto se agrega el seguimiento físico y dietético de la gestante durante el embarazo.

- La confluencia de formas de violencia y vulnerabilidad en el ámbito familiar y escolar con estilos no dialógicos, que inciden en la calidad de los cuidados.

Desde una perspectiva de derechos, se aboga por las mismas oportunidades tanto para hombres como para mujeres, a la hora de tomar decisiones respecto a su sexualidad y su reproducción (Solares; Hernández, y Ávila, 2013). Se constata en relación con la salud sexual y reproductiva, una mayor flexibilización para comprender que personas sexo-diversas son tan reproducibles como cualquier otro ser humano con otra orientación e identidad de género no heteronormada, aunque son deficitarias las acciones en este sentido.

La ovo donación, la lesbomaternidad, la homopaternidad, la adopción por cualquier tipo de familia, sea homoparental o heteroparental, son derechos inalienables que hoy están sobre la mesa de discusión de manera creciente, con el fin de lograr mayor inclusión social.¹⁵ En Cuba se aprecia la polémica, aún no resuelta, de luchar, no solo por la igualdad entre mujeres y hombres, sino también por el reconocimiento a las comunidades sexo-género-diversas, para alcanzar las mismas oportunidades, posibilidades, y derechos; fórmula garante de equidad (Arcaute, A.2013), a lo cual se añade la contraposición entre el lenguaje inclusivo¹⁶ versus el lenguaje sexista, y entre la diversidad sexual y los estereotipos de género, tanto en los medios de comunicación como en los espacios públicos laborales y educativos.

En la sociedad cubana existen tendencias homofóbicas, asentadas en patrones culturales de socialización patriarcal. En los últimos tiempos se aprecia mayor tolerancia, en lo cual ha influido la labor educativa de la Federación de Mujeres Cubanas, el Centro Nacional de Educación Sexual, instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil cubana. Entre acciones se destacan las siguientes: Campañas educativas por la libre y responsable educación sexual e identidad de género, campañas por la prevención de las ITS y VH-SIDA, campaña por la lucha contra la homofobia y transfobia “Dos iguales, también hacen pareja y familia”, el proyecto del cine club diferente como herramienta educativa de

15 Esta voluntad se visualiza en la propuesta, aún en proceso, de incluir de forma explícita en la Constitución de la República de Cuba, la no discriminación por motivos de orientación sexual, o identidad de género. Unido al proyecto de un Código de Familia más inclusivo donde se plantea el reconocimiento de las uniones civiles del mismo sexo pero sin contemplar el matrimonio igualitario.

16 Aunque es visualizado cada vez más en artículos, en medios audio-visuales, así como en los programas educativos que reclaman por la inclusión sexual.

diversidad sexual con alcance para toda la población y la creación de redes sociales trans, homo, lesbianas y jóvenes por la diversidad sexual. De igual modo, se dispone de un servicio de readecuación genital, las personas que lo reciben tienen derecho al otorgamiento de nueva identidad de género. No obstante, persisten elementos excluyentes que limitan los derechos reproductivos y sexuales de las comunidades de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) referidos a la identidad de género sin readecuación genital, el matrimonio igualitario, la atención a parejas infértiles y la adopción de menores de edad.

Los programas de salud que se desarrollan en el país, pese a que su contenido está orientado a generar la igualdad entre hombres y mujeres no pueden ser catalogados como una política diseñada hacia la familia desde la perspectiva de género. Existe una carencia del enfoque integral en su abordaje; al atender de forma fragmentada a los diferentes miembros de la familia, bien sea la población infanto-juvenil, las mujeres, los(as) adultos(as) mayores y las personas con discapacidad. En tal sentido, uno de los principales desafíos de la política de salud es establecer estrategias diferenciadas según los distintos tipos de familias, en relación con sus condiciones de vida y posibilidades económicas reales (Chávez *et al.* 2010).

3. EL CUIDADO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CUBANAS

La estructura societal del cuidado en Cuba, si bien muestra los componentes clásicos (Estado, familia, sociedad civil y mercado), adquiere particularidades derivadas del sistema socioeconómico y del contexto de actualización del modelo económico del país.

En el primer capítulo de la Constitución de la República de Cuba,¹⁷ en el cual se enuncian los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado, se establece que este como poder del pueblo y a su servicio, garantiza la atención médica de la población, su acceso al estudio, el trabajo, la cultura y el deporte; así como ofrece especial protección a la infancia y las personas con alguna limitación para trabajar. En diferentes momentos de este texto constitucional se pueden identificar aquellos sectores de la población que cuentan con especial protección por parte del Estado, como es el caso de: la infancia; la juventud; los adultos mayores sin recursos o amparo familiar; las mujeres durante su maternidad; las personas que presentan alguna limitación para trabajar por su edad, invalidez o enfermedad; y la familia ante el fallecimiento del trabajador o trabajadora.

17 Proclamada mediante referendo en 1976 y perfeccionada por dos reformas constitucionales posteriores, la primera en el año 1992 y la segunda en el 2002.

También, se declaran algunos de los servicios que el Estado provee a la población, con lo cual contribuye a la inserción de los miembros de la familia en la sociedad, a través del estudio, el trabajo u otras formas de desempeñar sus responsabilidades en esta. Entre ellos se pueden citar: “círculos infantiles, seminternados e internados escolares, casas de atención a ancianos; asistencia médica y hospitalaria gratuita por medio de la red de instalaciones del servicio médico, de los policlínicos, hospitales, centros profilácticos y de tratamiento especializado, prestación de asistencia estomatológica gratuita”, entre otros.

En el Código de Familia, aprobado en el año 1975 y aún en vigor, se establece la igualdad de derechos y responsabilidades de ambos cónyuges en el cuidado de los(as) hijos(as) y de la familia en general. Sin embargo, una de las limitaciones a solucionar es el reconocimiento de los derechos y deberes, no solo de la familia nuclear conformada a partir del matrimonio legalmente formalizado o judicialmente reconocido, sino también de otros tipos de familias. Ello permitirá que se regule la protección y los cuidados a los menores de edad que forman parte de estas familias.

En el 2003 se aprobó el Decreto-Ley N° 234 “De la Maternidad de la Trabajadora”, que incluyó algunos cambios y adiciones con respecto a la anterior legislación del año 2001. Una de las oportunidades más significativas que se incorporó fue el hecho de que una vez concluida la licencia postnatal y la etapa de lactancia materna, tanto la madre como el padre pueden decidir quién se acogerá a la licencia, devengando la prestación social, para asumir una parte importante del tiempo las labores de cuidado del niño(a). Aun cuando esto supone un importante paso en el reconocimiento de los derechos de ambos progenitores, en documentos legislativos posteriores como el Código de Trabajo aprobado en el 2013, se continúa haciendo referencia solamente a la maternidad (Campoalegre, 2014; Riestra, 2015); lo que contribuye a la feminización de los cuidados que profundiza la sobrecarga de tareas domésticas y de cuidado a cargo de las mujeres y niñas. El dilema de ¿Quién cuida a quién y cómo?, está presente en Cuba matizado por la convivencia de generaciones en las familias con diversos modelos y prácticas de cuidado bajo el impacto de sus nuevas demandas.

Los Lineamientos del Partido y la Revolución, relativo a las políticas públicas referidas a las familias establecen cinco objetivos generales. En el primero de ellos se reconoce el desarrollo de los sistemas de seguridad y asistencia social como uno de los principales logros del proceso revolucionario cubano, junto al acceso a la atención médica, la educación, entre otros servicios y bienes que conforman la organización social de los cuidados.

Otra de las estrategias es la focalización de la protección de la asistencia social hacia sectores de la población en desventaja social, entre los cuales se identifican a personas con limitaciones o impedimentos para trabajar y las familias en situación de vulnerabilidad social (Campoalegre, 2014)¹⁸. Esto se relaciona con uno de los lineamientos referidos a las gratuidades y subsidios, que establece la eliminación de aquellos que resulten indebidos o excesivos, de manera tal que opere el principio del subsidio a las personas que más lo necesitan y no a los productos, que ha sido el predominante hasta la fecha. Una de las medidas concretas que se propone en este sentido, es “la eliminación ordenada y gradual de la libreta de abastecimiento,¹⁹ como forma de distribución normada, igualitaria y a precios subsidiados”.²⁰

Al analizar la Ley N° 105 de Seguridad Social, aprobada en el año 2008 y vigente hasta la actualidad, se identifican puntos de contacto con estos lineamientos. En ella se establecen los mecanismos para el financiamiento del Sistema de Seguridad Social, dentro de los cuales tienen un papel rector los aportes del Estado, que figura como uno de los principales garantes de la protección social. Es a través de estos mecanismos que se garantizan las prestaciones a los(as) beneficiarios(as) del Sistema, como formas de cuidados directos (es el caso de las prestaciones en servicios, fundamentalmente de la atención médica) e indirectos (prestaciones monetarias y en especies, dígase alimentos, medicamentos, entre otros) (Riestra, 2015).

Los aportes más importantes de esta ley radican en la incorporación de varias modificaciones y adiciones con respecto a la anterior, con el objetivo de implementar un conjunto de medidas para asumir los desafíos y retos que implica el envejecimiento de la población cubana. Estas acciones van encaminadas fundamentalmente a estimular la reincorporación de personas jubiladas al mercado laboral, sobre todo,

18 Existe sobrerrepresentación de grupos específicos que conforman el patrón de vulnerabilidad social en el país. Sin pretender una relación definitiva, puede citarse a los siguientes grupos: Familias monoparentales con jefatura femenina, baja calificación e instrucción, familias negras y mestizas, obreras, con baja calificación e instrucción, familias residentes en barrios marginales, comunidades de tránsito, en territorios de desventaja social o en riesgo medioambiental, familias vinculadas al sector estatal de la economía, sin otra fuente de ingresos, extensas y con miembros dependientes, familias con jefes (as) sancionados (as) a privación de libertad con hijos pequeños, familias en situación de violencia agravada, en así como los hogares uni-personales de adultos mayores o personas con discapacidad” (Campoalegre, 2013).

19 Registro de alimentos racionados distribuidos a la población, por el Estado, de manera normada.

20 Véase Lineamiento N° 174.

en las mismas entidades, centros o instituciones en las que trabajaban. Entre los cambios más significativos se encuentran (Campo, 2014):

- Incremento en 5 años de la edad de jubilación y de la cantidad de años de servicios. Con esta medida se pretende extender la edad de jubilación para mantener la fuerza de trabajo capacitada laborando por un mayor periodo de tiempo y de esta forma, enfrentar las dificultades para el remplazo de esta, como resultado de la disminución de la fecundidad y la emigración cada vez mayor de los jóvenes.
- Establecimiento de la oportunidad a los pensionados por edad, de reincorporarse al trabajo con la posibilidad de devengar a la vez, la pensión y el salario, siempre y cuando se recontracten para ocupar un cargo diferente al que tenían en el momento de la jubilación, pero manteniendo su perfil ocupacional. En el caso específico de los jubilados del sector de educación, pueden reincorporarse en su mismo cargo. Este tratamiento especial a los(as) educadores(as) responde a la falta de personal docente en diferentes niveles de enseñanza del país.
- Ampliación a 15 años del período para la selección de los 5 años con mejores salarios para el cálculo de las pensiones. Esto favorece el incremento del monto de las pensiones, lo cual incide positivamente en la satisfacción de necesidades de la población.
- Modificación del sistema de cálculo de las pensiones. Para los(as) trabajadores(as) con más de un empleo, se les suma el salario promedio mensual de todos los contratos y, en el caso del pago del subsidio, se le abona por cada entidad.
- Ampliación del sistema de protección social a través de nuevos regímenes especiales para: los trabajadores por cuenta propia, los creadores independientes de artes plásticas y aplicadas, musicales, literarios, de audiovisuales y artistas; así como a los miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria, usufructuarios y cooperativas no agropecuarias.
- Posibilidad de otorgamiento del derecho a la pensión por invalidez total o parcial a través de la acreditación del vínculo laboral, eliminándose el requisito de tiempo de servicio prestado.
- Extensión del derecho a protección mediante pensión a los huérfanos de ambos padres, mayores de 17 años, que se encuentren estudiando. Con ello se contribuye a que los(as) jóvenes

que se encuentran en esta situación, se mantengan vinculados al estudio y puedan cursar carreras universitarias.

- Posibilidad de percibir más de una pensión a la que se tenga derecho, con lo cual se beneficia a los menores huérfanos de ambos padres y a las viudas pensionadas. Esta acción, al igual que la anterior, constituyen mecanismos de protección especial a sectores de la población que puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad social, como es el caso de las familias mono-parentales con jefatura femenina.
- Reconocimiento del derecho del viudo, de matrimonio formalizado o reconocido judicialmente, de 65 años o más, o incapacitado para el trabajo, y que dependiera del cónyuge, a simular su pensión con la que generó la fallecida.

Esta última medida si bien representa un logro importante para el reconocimiento del derecho de los hombres viudos al cobro de la pensión de la esposa, mantiene diferenciaciones con respecto a las mujeres. Además de los requisitos comunes para la adjudicación de este derecho, al hombre se le adiciona el tener 65 años o más o estar incapacitado para el trabajo, con lo que se reproducen roles tradicionales de género.

La Ley N° 116 “Código de Trabajo” (2013) establece las pautas para la regulación de la esfera laboral, en correspondencia con el proceso de actualización del modelo económico y social expresado elementos de continuidad y ruptura en políticas públicas:

Cuadro 3
Nuevo Código de Trabajo: Continuidad y rupturas

Continuidad	Cambio
Derecho del trabajo, la protección, salud y las prestaciones de la seguridad social.	Protección especial en el trabajo a los jóvenes de 15 a 18 años de edad, que de manera excepcional son autorizados a trabajar.*
Reconocimiento de los beneficiarios de la seguridad social	Introduce la figura de trabajador asalariado privado.
Organización y normalización del trabajo.	Se declara explícitamente como relaciones especiales el derecho de los trabajadores independientes del sector privado a la seguridad social.

* Por haber finalizado sus estudios en la enseñanza profesional o de oficios u otras razones, que así lo justifiquen.

Es necesario detenerse en el análisis del tratamiento diferenciado que se hace del sector Estatal y el privado de la economía. En primer lugar,

se dedica un capítulo por separado a las relaciones de trabajo entre personas naturales, que son denominadas como relaciones especiales. Una primera interrogante al respecto son las implicaciones que esta diferenciación supone en términos de protección de los derechos de los(as) trabajadores(as) del sector privado. Para estos se declaran “derechos mínimos que debe garantizar el empleador”, cuando realmente deben contar con la protección de todos los derechos como trabajadores(as). Se mantienen las mismas condiciones con respecto a los trabajadores de otros sectores en lo relativo a: la delimitación de la jornada laboral diaria de ocho horas, que puede llegar hasta una hora adicional determinados días y de cuarenta y cuatro horas semanales, la remuneración que no se encuentre por debajo del salario mínimo y las condiciones de seguridad y salud en el puesto de trabajo. Sin embargo, en el caso de las vacaciones se establecen solamente siete días naturales como mínimo, cuando en otra sección posterior del Código se plantea que: “Los trabajadores tienen derecho al disfrute de un mes de vacaciones anuales pagadas por cada once meses de trabajo efectivo”. Ello denota una contradicción.

El Estado brinda un conjunto de servicios a las familias, entre los cuales se incluyen: asilos o, casas públicas de acogida para adultos(as) mayores, guarderías o “círculos infantiles”, Hogares de Amparo Familiar, entre otras. Estos resultan insuficientes para satisfacer la amplia demanda, sobre todo en el contexto de una población cada vez más envejecida, que significa una mayor cantidad de adultos(as) mayores que sobrepasan los 70 años de edad y que requieren de cuidados especializados. El otorgamiento de licencias no retribuidas a solicitud del trabajador(a) con responsabilidades de cuidado de familiares, se establece para el sector estatal de la economía. La licencia garantiza al trabajador(a) la posibilidad de conservar su puesto de trabajo mientras se encuentra cumpliendo estas funciones, aun cuando no reciba remuneración durante este tiempo. Es una forma de estimular a los miembros de las familias para que mantengan su vínculo laboral en estas condiciones. La cuestión principal a debatir con respecto a este artículo radica en la circunscripción de la aplicación de esta medida en el sector estatal, que debe ser extendida a otros espacios económicos para que los(as) trabajadores(as) insertados en estos puedan mantener su puesto laboral ante situaciones familiares similares.

Como parte del proceso de actualización del modelo de desarrollo socioeconómico en el país, se han producido un conjunto de flexibilizaciones y transformaciones en el sector no estatal de la economía. Una de las más significativas ha sido la ampliación del trabajo por cuenta propia, a partir de la aprobación de un total de 181 actividades que pueden ser ejercidas en el sector privado, de las cuales, tres

de ellas son de cuidados directos e indirectos: personal doméstico, asistente infantil para el cuidado de niños, cuidador de enfermos, personas con discapacidad y ancianos. En la sociedad cubana actual estos servicios constituyen una opción importante para las familias, que pueden hacer uso de estos para garantizar el cuidado de los miembros que más lo necesitan, y de esta forma, poder mantener su inserción laboral. Sin embargo, las familias no se encuentran en igualdad de condiciones de partida para el acceso a estos servicios que se ofrecen en el sector privado.

4. POLÍTICA DE ATENCIÓN AL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN CUBA

Se entiende por envejecimiento poblacional o demográfico al proceso de incremento en la proporción de ancianos/as (personas de 60 o más años de edad) con respecto al conjunto de integrantes de una población y, en especial, en relación con los/las niños/as y adolescentes menores de 15 años. A partir de la última década del pasado siglo, a consecuencia sobre todo del descenso de la fecundidad derivado de la crisis económica, reforzado por la emigración de personas jóvenes y la elevada esperanza de vida, se ha intensificado el proceso de envejecimiento en Cuba, de modo que los adultos mayores constituían al efectuarse el último Censo de población (año 2012) el 18,3% de la población total. La proporción de ancianos/as se hace mayor en las zonas urbanas (19,0%) y para la población femenina (19,2%). Territorialmente, las provincias de Villa Clara, La Habana, y Sancti Spíritus superan el 19% de ancianos/as (ONEI, 2014).

De acuerdo con la más reciente proyección de población elaborada por la Oficina Nacional de Estadísticas e información, el nivel de envejecimiento del país llegará a ser de 25,1% en el año 2025 y de 30,8% en el 2035, lo cual nos convertiría en esta última fecha en el país más envejecido de América Latina y el Caribe (ONE, 2015). El envejecimiento de la población cubana ha sido un tema poco tratado desde el punto de vista institucional y científico hasta épocas históricamente recientes. Aunque a partir del triunfo de la Revolución, en 1959, comenzaron a efectuarse cambios radicales en la atención médica y social de toda la población –y por lo tanto de los miembros de la tercera edad– es en 1978 cuando aparece el primer programa de atención al anciano, conocido por “Modelo de atención comunitaria”. En la década de los ochenta se pone en vigor la Ley 24 de Seguridad Social, se amplían los servicios de geriatría del sistema nacional de salud, tanto en hospitales como en la atención comunitaria brindada por el médico de familia, y surgen los círculos de abuelos. En 1992, se inaugura en La Habana el Centro Iberoamericano de la Tercera Edad (CITED), cuyos objetivos

fundamentales son asistenciales, investigativos y de formación de recursos humanos para la atención a este sector (Durán y Chávez, 1997).

En 1997 se crea el Programa Nacional Integral de Atención al Adulto Mayor, el cual se mantiene vigente hasta nuestros días y contempla tres Sub-programas: Atención comunitaria, Atención institucional y Atención hospitalaria; su dirección está a cargo del Ministerio de Salud Pública, pero en él también participan otras instituciones. Se encuentra dentro de los cuatro programas priorizados por ese Ministerio, lo cual hace evidente el interés del Estado cubano en brindar una atención óptima a las personas de 60 años y más (MINSAP y CI-TED, 2012).

En el año 2008 entró en vigor la Ley 105 de Seguridad Social, que incrementa los beneficios a la población adulta mayor y pretende un mayor amparo a las personas de otras edades que tengan bajos ingresos y/o situaciones especiales. Ello rebasa el marco de las pensiones y jubilaciones e incluye seguridad en el empleo, en el ingreso, protección y salud en el trabajo, seguridad en la formación profesional, en la nutrición, la actividad física, el desarrollo individual y la participación social de los adultos mayores.

La jubilación en Cuba no es obligatoria y todos los/as trabajadores/as, sin distinción de raza, sexo o tipo de trabajo, tienen derecho a ella. La edad de retiro hasta el año 2008 era de 55 años para las mujeres y de 60 años para los hombres. Desde enero del 2009, en correspondencia con el proceso de envejecimiento poblacional del país, se incrementa en cinco años, de forma gradual –a razón de seis meses por año–, tanto para hombres como para mujeres. También se acordó aumentar los montos de las jubilaciones y el establecimiento de otros beneficios, y se aprobó que los jubilados se puedan contratar, de modo que puedan añadir el salario a su jubilación.

El Régimen de Asistencia Social –según establece la Ley de Seguridad Social– protege especialmente a los ancianos, a las personas no aptas para trabajar y, en general, a todas aquellas cuyas necesidades básicas no estén aseguradas o que, por sus condiciones de vida o de salud, requieran protección y no puedan solucionar sus dificultades sin ayuda. Existe igualmente un Régimen de Prestaciones en servicios, en especie y monetarios. En materia de servicios, el sistema ofrece a toda la población del país, de forma gratuita, asistencia médica y estomatológica, preventiva y curativa, hospitalaria general y especializada, rehabilitación física, psíquica y laboral y los servicios funerarios.

En especie se ofrecen, también gratuitamente, medicamentos y alimentación al paciente hospitalizado, medicamentos en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que no requieran ingreso hospitalario, aparatos de ortopedia y prótesis para casos de

accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Las prestaciones monetarias comprenden subsidios por enfermedad o accidente, prestaciones por maternidad, pensión por invalidez total o parcial; pensión por edad y la pensión originada por la muerte del trabajador o el pensionado.

Para la atención a personas mayores con discapacidad, se revitalizaron todos los servicios de rehabilitación de la atención primaria de salud, se formaron y capacitaron los recursos humanos, y se trabajó en la adquisición y distribución de diferentes ayudas técnicas (sillas de ruedas, sillas sanitarias, andadores, muletas, bastones, entre otros), aún insuficientes, atendiendo a la demanda.

Otra modalidad de atención son los hogares de ancianos, para los que necesitan cuidados permanentes y carecen de toda posibilidad de permanecer en la comunidad. La mayoría de sus residentes presentan múltiples enfermedades crónicas y discapacidades físicas y mentales.

En la atención hospitalaria, se cuenta con los servicios de geriatría dirigidos a los adultos mayores con múltiples enfermedades, con complicaciones crónicas y agudas, que demandan de una atención más especializada, al igual que el grupo de mayores de 80 años. Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (2011), en el numeral 144 expresa: “Brindar particular atención al estudio e implementación de estrategias en todos los sectores de la sociedad para enfrentar los elevados niveles de envejecimiento de la población.” En ese mismo año se creó el Grupo de Trabajo “Envejecimiento poblacional y la salud del trabajador”, para la identificación del conjunto de acciones y regulaciones que le correspondan al Ministerio de Salud Pública y a otras instituciones del país.

La asistencia social comprende las funciones relacionadas con la prestación de servicios asistenciales de tipo permanente a personas desvalidas, ancianos e impedidos físicos y mentales. Incluye los hogares de ancianos, hogares para inválidos, hogares de ciegos y hogares para personas con enfermedades mentales, entre otros. En la actualidad el número de personas mayores beneficiarias de la Asistencia Social asciende en Cuba a 71 050. El Régimen de Seguridad Social, asimismo, concede prestaciones monetarias, en servicios y en especie, para las que en el 2010 se destinaron 885,8 millones de pesos (MIN-SAP y CITED, 2012).

El Servicio Asistente Social a Domicilio brinda apoyos relativos a los hábitos higiénicos y alimentarios, la elaboración de alimentos, el mantenimiento de la higiene del hogar y la movilización y el desplazamiento de la persona. Como funciones complementarias se ocupa de la administración de medicamentos, previa prescripción médica, el acompañamiento dentro y fuera del domicilio, la realización de

gestiones que el beneficiario no puede hacer por sí mismo y promover el acceso a los servicios sociales, paseos, visitas, consultas médicas, etc. Cuenta con 15174 personas mayores beneficiarias (MINSAP y CITED, 2012).

El Servicio de Alimentación proporciona alimentos elaborados en comedores o unidades del territorio para el desayuno, el almuerzo y la comida a personas que lo requieran. Su costo puede ser sufragado por el propio beneficiario, sus familiares o a través de los subsidios de la Seguridad Social a las personas con ingresos insuficientes. Durante los últimos cinco años se ha mantenido un crecimiento sostenido de los beneficiarios de este servicio. Del total de vinculados, el 60,2% son personas mayores (MINSAP y CITED, 2012).

El Equipo del Médico y la Enfermera de la Familia realiza anualmente el examen periódico de salud al total de la población de 60 años y más. A través de la Escala Geriátrica de Evaluación Funcional (EGEF) evalúa las esferas biológica, psicológica, social y funcional. Asimismo, por la permanencia del equipo de medicina familiar en la comunidad, es posible la vigilancia y monitoreo continuo ambulatorio del estado de salud de los adultos mayores e incluso su ingreso domiciliario. Permite además, mantener al adulto mayor el mayor tiempo posible en su ámbito comunitario para garantizar su bienestar y seguridad.

El Equipo Multidisciplinario de Atención Gerontológica (EMAG) se dedica a la atención comunitaria integral del adulto mayor, brindando apoyo al equipo de medicina familiar y fomentando otras modalidades formales y no formales de atención comunitaria dirigidas a elevar la calidad de vida de este grupo poblacional. Garantiza la atención integral al adulto mayor con riesgo (solo, frágil, discapacitado), brinda asistencia médica especializada a través de un sistema de evaluación geriátrica integral, coordina las respuestas que solucionen las necesidades de los adultos mayores por él atendidos, y está dirigido a mantener su permanencia en la comunidad y fomentar un envejecimiento saludable. Existen 444 EMAG en el país, uno por cada área de salud.

Por otra parte, los Círculos de Abuelos -agrupaciones de adultos mayores de base comunitaria- desarrollan actividades de promoción de salud y de prevención de enfermedades, a través de encuentros deportivos, culturales y recreativos. Se han incrementado a 12 903 con la integración de 820 976 adultos mayores (MINSAP y CITED, 2012).

Las Casas de Abuelos es una modalidad que brinda atención integral diurna a los adultos mayores carentes de amparo filial en absoluto o de familiares que puedan atenderlos durante el día, teniendo como características desde el punto de vista funcional que se les difi-

culta la realización de las actividades de la vida diaria instrumentadas y que mantengan las capacidades funcionales básicas para realizar las actividades de la vida diaria. Brinda la oportunidad de cuidados diurnos, rehabilitación y favorece la socialización. Se cuenta en el país con 229 Casas de Abuelos, con 6 300 usuarios (MINSAP y CITED, 2012).

La protección a adultos mayores que vivan solos y no puedan valerse por sí mismos, garantiza la atención especializada que necesitan los mismos para elevar su calidad de vida. Actualmente se protegen 452 adultos mayores encamados que viven solos. Las Escuelas para Cuidadores son un programa psicoeducativo dirigido a grupos de familiares que asumen el cuidado primario o secundario de pacientes con dependencia, por parte de un equipo multidisciplinario de profesionales que capacitan a estos cuidadores para la adecuada atención a adultos mayores dependientes y la de ellos mismos.

El Servicio de Respiro a Cuidadores se le presta al cuidador de adultos mayores dependientes y consiste en internar al adulto en un Hogar de Ancianos por un período que puede oscilar entre 15 días y 6 meses para que el cuidador tome unas vacaciones y/o realice algún tratamiento médico que necesite (MINSAP y CITED, 2012). Aun cuando el Estado y el Gobierno cubanos han demostrado un positivo interés por atender las necesidades de los(as) adultos(as) mayores, y ello se ha materializado en el conjunto de disposiciones y políticas antes expuestas, el insuficiente desarrollo económico del país no ha permitido alcanzar un nivel adecuado de satisfacción de todas esas necesidades, según se pudo constatar en la Encuesta Nacional de Envejecimiento Poblacional.²¹

Del total de respuestas sobre las fuentes de ingreso, el 9% de los ancianos/as encuestados/as declaró, que no recibió ingresos en el último mes, con un porcentaje más elevado (14,0%) para las mujeres. A propósito de la satisfacción con el nivel de ingresos obtenidos, el estudio reflejó que el 10,3% de los adultos mayores declara vivir entre “muy bien” y “bien” con el dinero que reciben, en tanto el 58,5% lo hace “privándose de muchas cosas” o “mal/casi no alcanza para vivir”. Esto puede ser reflejo de que la mayoría de ellos cuenta sólo con el ingreso por jubilación o pensión. Las mujeres, de acuerdo con este estudio, tienden algo más que los hombres a sentir que viven con privaciones y carencias (el 61,1%), probablemente porque una proporción más elevada de ellas no percibe ingresos y porque se encargan más de los aspectos económicos de los hogares. Asimismo, el 31,4% de los entrevistados se muestra insatisfecho de manera general respecto a

21 Llevada a cabo por la Oficina Nacional de Estadística e Información, en todas las provincias del país, entre diciembre de 2010 y marzo de 2011.

su vivienda, debido sobre todo a problemas constructivos, tales como fallas en el techo, filtraciones, grietas o desplomes, o hundimientos en el piso (ONEI, 2011).

En el análisis del envejecimiento poblacional resulta importante el enfoque de género. El Censo de población efectuado en el 2012 reflejó que las mujeres representan casi el 53% de la población anciana en Cuba y constituyen el 56,5% entre las personas de 80 años y más. Las mujeres tienen una mayor esperanza de vida geriátrica (23,6 años) que los hombres (21,0 años) (ONEI, 2013), pero su calidad de vida es menor, ya que suelen sufrir con más frecuencia enfermedades degenerativas, como la demencia, el alzheimer y la osteoporosis, y otras crónicas, como la diabetes y los padecimientos isquémicos y cardiovasculares (Fleitas, 2014).

Existen brechas en el empleo entre hombres y mujeres, las que se reflejan en diferencias salariales debido a una mayor cantidad de ausencias de ellas al trabajo, determinadas por su función de cuidadoras en la familia, o por su presencia importante en ocupaciones de más bajas calificaciones, con una menor remuneración. En consecuencia, ellas suelen tener una situación económica más difícil al final de la vida, además de que muchas carecen de ingresos propios porque nunca trabajaron fuera de sus hogares.

Una razón que hace al envejecimiento un asunto fundamentalmente de mujeres, es que sobre ellas recae el peso del cuidado de los ancianos/as, tanto en las instituciones públicas como en los hogares cubanos, y aunque los hombres tienen un papel creciente en la atención a la familia, todavía la diferencia con relación a las mujeres es notable. La falta de tiempo y la sobrecarga de roles que experimentan las mujeres cuidadoras en las edades de 50 años y más, son determinantes directas de los problemas de salud que ellas viven (Fleitas, 2014).

Uno de los mayores retos que debe afrontar la sociedad ante el envejecimiento acelerado de la población es el de los cuidados, y un gran peso recae en los servicios médicos. En Cuba, si bien se cuenta con una red de casas de abuelos y hogares de ancianos, la demanda sobrepasa las capacidades. El Censo de Población y Viviendas del 2012 refleja que alrededor de un 13% de los hogares cubanos tienen un adulto mayor solo, lo cual abre un desafío a los sistemas de seguridad y asistencia social. Dicho análisis denotó que mientras el 37,2% de los hombres ancianos se encuentran sin pareja, en esa condición se encuentran el 69,7% de las mujeres ancianas.

Garantizar el cuidado de los adultos mayores es una de las principales dificultades que enfrenta la familia, lo que provoca la salida del empleo de personas con capacidades laborales plenas, siendo las más afectadas las mujeres, quienes asumen generalmente la aten-

ción de los/as ancianos/as. De este modo, se reproduce la tradición según la cual ellas resultan ser las cuidadoras por excelencia en el seno familiar.

5. LAS FAMILIAS EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE CIUDADANÍA DE CUBA

Los desafíos del desarrollo en el contexto de la globalización reafirman el significado del tema migratorio en todas las regiones del mundo, con particular énfasis en la incidencia femenina y de jóvenes, reduciendo el reemplazo de fuerza de trabajo, y la posibilidad del reemplazo poblacional.²² En 2012, de un saldo migratorio externo negativo de 46 662 personas, el 52 por ciento fueron mujeres. A su vez, los grupos de edades con más emigrantes van de 20 a 40 años, una tendencia que se mantiene (ONEI, 2012)

En la dialéctica de estos procesos intervienen múltiples factores interrelacionados. Entre ellos, se encuentran las políticas públicas que regulan los movimientos de personas dentro y fuera de las fronteras de los países. El análisis de estas en relación con lo dispuesto en términos de reconocimiento de la ciudadanía cubana, constituye un aspecto esencial en el estudio de las dinámicas migratorias. La familia ha sido uno de los grupos sociales en los que más han impactado los procesos migratorios. Son diversas las visiones acerca de los retos, oportunidades y pérdidas que a la vez puede implicar el hecho migratorio para la familia. En parte, estas implicaciones están condicionadas por las políticas y disposiciones legales establecidas en relación con las migraciones y el otorgamiento de ciudadanía.

Sin embargo, en el Código de Familia, se establecen escasas referencias a los temas de ciudadanía y migraciones. Solamente cuando se plantean las condiciones para ser designado como tutor de un menor de edad o de una persona con discapacidad, se incluye el hecho de ser ciudadano cubano como una de ellas. El 14 de enero de 2013 entró en vigor en Cuba el Decreto Ley No 302, modificativo de la Ley de Migración de 20 de septiembre de 1976. Uno de los cambios más importantes y significativos operados con la aprobación de esta ley, ha sido la extensión del plazo para considerar que un ciudadano cubano ha emigrado, que fue prolongado hasta 24 meses. Esto permite la permanencia de cubanos y cubanas en el exterior por un periodo de 2 años, sin ser declarado como emigrante, lo cual favorece las estancias por visitas familiares.

Además, se derogó la Ley # 989 del 5 de diciembre de 1961, que disponía la confiscación a favor del Estado cubano, de "los bienes,

22 Que no se logra en el país desde fines de la década de los 70.

derechos y acciones” de los/as ciudadanos/as cubanos/as emigrados/as. De esta forma, aquellos/as que tengan la intención de emigrar de manera definitiva del país pueden disponer de sus bienes, derechos y acciones, así como así como realizar acciones de donación a otros familiares o personas con las que se mantienen vínculos afectivos, venta, entre otras. Teniendo en cuenta el volumen de las migraciones externas, Cuba representa el 3,4 por ciento del total de emigrantes de América Latina y el Caribe, pero este comportamiento no se corresponde con el número de habitantes del país. Se estima que durante el último quinquenio emigraron unas 39 000 personas por año, el mayor promedio desde el triunfo de la Revolución, en 1959 (Aja, 2014).

Ello puede repercutir en el mejoramiento de las condiciones de vida de determinados grupos familiares que podrían, a través de donaciones entre miembros de una familia o personas cercanas, dar solución a problemas relativos a la vivienda,²³ el transporte y el equipamiento doméstico, consideradas entre los cinco problemas principales que afectan a las familias cubanas.

Una de las disposiciones que se mantuvieron con este Decreto-Ley fue la posibilidad de obtener la residencia en el exterior de forma indefinida, en los casos de ciudadanos/as cubanos/as casados/as con extranjeros/as, así como sus padres e hijos/as menores de edad. Se evidencia como la unión matrimonial y los vínculos de consanguinidad de primer grado constituyen un criterio relevante en el diseño de la política migratoria. Otro de las tendencias favorecida por la flexibilización de la política migratoria, el trabajo por cuenta propia y otras formas de gestión estatal, es la emigración temporal, basada en la circularidad, que plantea nuevos retos a las dinámicas familiares y a las políticas públicas dados por la inserción del emigrado/a, en el contexto nacional.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas familiares y de género en Cuba, expresan tendencias encontradas en tres direcciones fundamentales. De un lado reflejan la diversidad y complejidad de las familias cubanas; del otro las transiciones y conflictos entre un modelo tradicional de familia y la emergencia de uno nuevo orientado a la equidad de género. Paralelamente, expresan las transformaciones que genera el proceso de actualización del modelo económico y social en el país. De modo que no pueden definirse al estilo clásico, por lo que pudiera hablarse de la configuración de un nuevo modelo de bienestar cubano sui géneris, todavía en construcción.

²³ Carencia, estado constructivo, nivel de hacinamiento y un sensible déficit habitacional, que afecta particularmente a familias jóvenes y en desventaja socioeconómica.

Al caracterizar las políticas familiares y de género en Cuba, se observa que son políticas públicas referidas a las familias, que traslucen un modelo de familia tradicional, con énfasis en la familia nuclear, matrifocal y heterosexual. Están centradas principalmente en la relación Estado y familia como los principales actores responsables de la provisión social de los cuidados, en las dinámicas migratorias y en la democratización de la vida familiar; pero en la actualidad tienden a conferir un papel más activo al mercado y la sociedad civil, lo cual reporta una alerta hacia cierta tendencia a la familiarización y mercantilización,²⁴ que puede profundizar desigualdades sociales.

Entre los individuos o grupos privilegiados para la atención, se priorizan a los niños(as), adolescentes y jóvenes, a las mujeres y a los(as) adultos(as) mayores. La familia, a pesar de su importante papel en la sociedad y de ser identificada como institución depositaria y actor del desarrollo social, tiende a visibilizarse en los programas a través de sus miembros aislados y no en su integralidad como grupo social.

Los bienes, servicios y recursos contemplados para la atención a estos grupos son muy diversos, pues abarcan prácticamente todas las esferas de la sociedad-, junto a los más tradicionales como el salario y las transferencias monetarias, se han desarrollado los programas sociales con participación de las familias y las comunidades. La igualdad y la universalidad han sido principios rectores de estas políticas, que se complementan con la atención prioritaria a grupos sociales específicos a través de ejes de diferenciación de tipo socioeconómico, territorial, por sexo y generacional.

En los últimos años, se han producido modificaciones en las relaciones familia-Estado-mercado, resultando en la asunción de un rol más activo por parte de las familias cubanas en el cumplimiento de sus funciones, en la solución de sus problemas. A partir del proceso de actualización del modelo económico cubano, se han generado transferencias de servicios de cuidado hacia el mercado, lo cual trae aparejado la reproducción de desigualdades sociales, que acentúan la feminización de los cuidados.

Las demandas de cuidado, así como las políticas de salud y migratoria, se transforman con la actualización del modelo económico social cubano, en el contexto globalizador, matizado por el impacto del rápido proceso de envejecimiento poblacional; lo que supone nue-

24 Al respecto, el Grupo de Trabajo Familia y Género de CLACSO (2013, p8), en el documento orientador para la realización de esta investigación regional, define que: el familismo se refiere a la fuerte presencia de la familia y de los valores familiares en los sistemas de previsión social mediante las transferencias intrafamiliares. Mientras, la mercantilización expresa el grado en que se garantizan los derechos de las personas en dependencia de la participación en el mercado.

vos e importantes desafíos para las políticas públicas. Ello se refleja en ejes de tensión que muestran contradicciones y nuevas perspectivas de investigación y transformación social.

- Transitar en el diseño de políticas familiares que logren una mejor distribución de roles y tareas entre el espacio doméstico y “público” y partan de un análisis integral del grupo familiar, no de sus miembros aislados, rebasando el enfoque dicotómico y asistencialista, y que preste mayor atención a las desigualdades en materia de género, generacional, territorial, etapa del curso de vida familiar, color de la piel, sector económico, riesgo ambiental, entre otras.
- Articular las políticas públicas con una mayor participación de las familias en los procesos de toma de decisión, más allá de los mecanismos actuales de consulta y debate populares.
- Evaluar de manera sistemática el impacto social de las políticas aplicadas, en el contexto de la actualización del modelo económico y social cubano, con énfasis en sus implicaciones perspectivas con respecto a las familias.
- Creación de un Instituto u otra entidad gubernamental, jerarquizada en los niveles decisores del aparato estatal, para atender a las familias.
- Priorizar en las estrategias económica del país, la solución de los problemas principales de las familias cubanas en cuanto a sus condiciones de vida, la salud, el envejecimiento y las migraciones, con atención prioritaria a la migración de retorno .
- Establecer estrategias diferenciadas en las políticas de salud, según los distintos tipos de familias, en relación con sus condiciones de vida y posibilidades económicas reales.
- Eliminar el lenguaje sexista en la legislación en general y en la esfera laboral, así como el tratamiento diferenciado que refuerza estereotipos de género.
- Continuar avanzando en el perfeccionamiento legislativo, en correspondencia con las transformaciones familiares y de género, dando prioridad al Código de Familia desde un enfoque integral de género y derechos que permita darle una solución inclusiva a las demandas de grupos poblacionales no heterosexuales; así como al nuevo Código de Trabajo en los derechos de los trabajadores/as del sector no estatal y la formulación de una legislación e instituciones específicas para la protección contra la violencia de género y en el ámbito familiar.

- Ampliar los derechos de las comunidades (LGBTI) en relación con la identidad de género sin readecuación genital, el matrimonio, la atención a parejas infértiles y la adopción de menores de edad.
- Constituir un observatorio crítico de violencia de género y en el ámbito familiar.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, S. 2014 Intervención en el Período de Sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CWS). “Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del Vigésimo Tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Mujer hacia el 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”. Nueva York, 10-21 de marzo.
- Aja, A. 2013 Entrevista. Agencia de Información nacional. La Habana.
- Álvarez, M. 2008 “La revolución de las cubanas: 50 años de conquistas y luchas” en *Revista Temas*, N° 56.
- Arés, P. 2013 “Una mirada al modelo cubano de bienestar” en *Periódico Granma*. 16 de mayo de 2013. La Habana.
- Asamblea Nacional del Poder Popular “Ley N° 105 de Seguridad Social” 2009 en Gaceta Oficial N° 4 Extraordinaria, 22 de enero, La Habana.
- Campo, Y. 2014 “Sistema de Seguridad Social cubano: atención a adultos mayores y personas con discapacidad”. Trabajo presentado en el Taller de Políticas Públicas del Cuidado. Compartiendo experiencias regionales, diciembre La Habana.
- Campoalegre, R. 2013 “Familias cubanas en transición” en *Caudales 2013* (La Habana: Publicaciones Acuario).
- Campoalegre, R. 2014 “La organización social del cuidado infantil. Visiones y retos desde Cuba”. Ponencia presentada en la I Bienal Latinoamericana de Infancias y Juventudes, Manizales, Colombia.
- _____. 2014 “Familias en situación de vulnerabilidad social: Enfoques y polémicas” en Seminario Virtual “Nuevas realidades y dinámicas de las familias latinoamericanas en el contexto globalizador”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Recuperado en <http://www.clacsovirtual.org>
- Caram, T. 2005 “Mujer y poder en Cuba” en *La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro*.

Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/cuba/flacso/caram.pdf>.

- Centro de Estudios Demográficos 2013 *Propuesta de un enfoque estratégico para abordar el envejecimiento de la población*. La Habana.
- Chávez, E., Alberta, D., Valdés, Y., Gazmuri, P., Díaz, M., Padrón, S. y Perera, M. 2010 *Las familias cubanas en el parteaguas de dos siglos*. (Colombia: D'vinni).
- Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial Especial, Nº 2, del 24 de febrero de 1976. La Habana.
- Grupo de Trabajo Familia y Género 2013 "Modelos de bienestar en América Latina: una mirada comparativa a las políticas familiares y de género 2000-2013". Documento de reflexión para orientar la investigación comparativa. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Colombia-Argentina.
- Cuba 2013 Informe al Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra.
- Del Valle, A. H. 2010 "Comparando regímenes de bienestar en América Latina" en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, 61-76.
- Di Marco, G., Llobet, V., Brenner, A.; y Méndez, S. 2010 *Democratización, ciudadanía y derechos humanos* (Buenos Aires: UNSAM).
- Durán, A. y Chávez, E. 1997 *La tercera edad en Cuba. Un acercamiento sociodemográfico y socio psicológico* (La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas).
- Franco, S., Campoalegre R. y Domínguez, A. 2014 *Género e investigación en Ciencias Sociales*. Documento base eje I. Ponencia presentada en el Encuentro Intergrupalo Género, feminismos y pensamiento crítico en las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. San José, Costa Rica.
- Fleitas, R. 2014 "El discurso invisible del envejecimiento: el dilema de género" en *Revista electrónica "Antropológicas"*.
- Goldani, A M. 2007 "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la 'realidad brasileña y la utopía'" en Arriagada, I. (Coord) *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros* (Chile: CEPAL/Naciones Unidas/UNFPA).
- Ministerio de Salud Pública y Centro Iberoamericano de la Tercera Edad 2012 Informe Nacional de Cuba. Informe presentado a la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, Costa Rica.

- Montaño, S. 2007 “El sueño de las mujeres: democracia en la familia”
- Oficina Nacional de Estadísticas 2015 *Proyecciones de la población cubana 2010-2050* (La Habana).
- Oficina Nacional de Estadística e Información 2011 *Resultados de la Encuesta Nacional de Envejecimiento Poblacional*. La Habana.
- Oficina Nacional de Estadística e Información 2013 *Anuario Demográfico de Cuba 2013*. La Habana.
- Oficina Nacional de Estadística e Información 2014 *Censo de Población y Viviendas. Cuba 2012*. La Habana.
- Partido Comunista de Cuba 2011 *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* [Versión digital].
- Riestra, C. 2015 *Una aproximación al análisis de la estructura societal del cuidado en Cuba en el periodo 2011-2014*. Trabajo final del Diplomado Sociedad Cubana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, Cuba.
- Sunkel, G. 2007 “Regímenes de bienestar y políticas de familia en Arriagada, I. (Coord.). *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros* (Chile: CEPAL/Naciones Unidas/UNFPA).

Dery Lorena Suárez-Cabrera*

Capítulo IV

LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA CHILENA Y EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

UNA MIRADA DESDE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS

INTRODUCCIÓN

El escenario chileno al cual llegan los niños y las niñas está caracterizado por una profunda herida en su tejido social dejada por la dictadura militar que viviera hasta finales de los ochenta. No solamente por el impacto psicosocial dada de la cantidad de personas que fueron asesinadas, desaparecidas, expulsadas del país o que tuvieron que huir de él durante el régimen. A ello se le agrega una herencia que no ha sido removida en los gobiernos concertacionistas¹ y cuya fuerza permea todos los ámbitos de la vida cotidiana. Hago referencia a la Constitución Política que actualmente rige al país y que fue elaborada durante este periodo, siendo para algunos autores “una refundación autoritaria del capitalismo, con nítido sello neoliberal expresada en la fórmula del Estado subsidiario” (Gajardo Falcón, 2014: 216 citando a Francisco Zúñiga, 2011: 6).

He allí que un tercer y concomitante elemento sea el neoliberalismo. Pocos años antes de la elaboración de la carta constitucional, Chi-

* Universidad Nacional de Colombia. Correo de contacto: dorely1225@gmail.com

1 Hace referencia a los gobiernos democráticos posteriores a la dictadura, acuñados en la “Concertación de Partidos por la Democracia”: Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia, Partido Radical Social Demócrata y Partido Socialista.

le fue objeto de uno de los experimentos socio-económicos más importantes y nefastos en América Latina y el Caribe, la implementación del modelo neoliberal en su expresión más radical y sin resistencia social posible en un régimen militar, siendo la Constitución el andamiaje legal— aunque no necesariamente legítimo —para su mantenimiento a largo plazo. En este sentido, “la aplicación del modelo neoliberal en Chile significó la transformación no sólo de la estructura económica y jurídica (con la creación de una nueva constitución política), sino también la transformación de la sociedad insertando los valores del individuo racionalizador y maximizador en prácticamente cualquier relación social” (Carrillo, 2010: 145).

El neoliberalismo transformaría el escenario social, político y económico de la región al convertirse en el modelo a seguir por los otros países latinoamericanos, marcando a la sociedad con una dinámica económica de concentración de ingresos y que dirigiría su mirada focalizada hacia los más pobres a través políticas públicas asistenciales (Peroni, 2008). Algunas de sus aristas se orientaron hacia flexibilización laboral, la descentralización del Estado, la privatización de empresas y de los servicios públicos; “la educación, la salud y la previsión asumidas ya no como un derecho que debiera estar al servicio de todos los chilenos, con los mismos patrones de eficiencia y calidad, sino como una mercancía” (Rojo, 2008: 84).

Ahora bien, el modelo neoliberal que defendía la libre circulación de capitales y mercancías no abrió de igual manera sus fronteras a las personas que se movían en los escenarios transnacionales. Chile se encontraba en una posición ambivalente con una nueva economía que prometió un sólido crecimiento — que generaba percepción de bienestar aunque tal crecimiento fuera profundamente desigual — y en un momento histórico en que la estructura político/militar demandaba mantener la seguridad interior del Estado. De hecho, no es coincidencia que en 1975 se empezara a implementar el neoliberalismo y que en este mismo año se publicara la que fuera llamada “Ley de Extranjería”.

Por otra parte, a pesar de las iniciativas de los movimientos sociales en los últimos años por una nueva Constitución, sigue en vigencia la elaborada para el año 1980 caracterizada por este corte neoliberal en la institucionalidad que de ella se desprende. Tanto la Constitución como las políticas neoliberales deben su existencia al engranaje político, militar y económico articulado durante la dictadura de Pinochet. Tanto lo uno como lo otro son absolutamente claves para comprender el escenario político en el cual la diversidad y los sujetos que la portan —esto es extranjeros y pueblos indígenas como los mapuches, aymaras, etc.— son excluidos del contrato social en un Estado-nación que se presenta como mono-cultural, donde su Constitución busca idear

una “nación” culturalmente igual, que reconoce derechos individuales e iguales (formalmente), sin derechos colectivos de grupo” (Gajardo Falcón, 2014: 228).

En este sentido, el diálogo entre la Constitución Política de Chile, la legislación migratoria actual y los diferentes pactos supranacionales que han sido firmados y ratificados – muchos de ellos en relación a la ciudadanía en escenarios transnacionales como se desarrollará posteriormente – es necesario y demanda una coherencia en relación a los Derechos Humanos que debieran caracterizarle.

He aquí que la complejidad del escenario social, político y económico en el cual se insertan los sujetos migrantes en el contexto chileno nos inviten a realizar una mirada que vaya más allá de las estadísticas sobre la masividad de la llegada de extranjeros al país, y nos remita a las deudas políticas – tales como una nueva Constitución – y a la necesidad de nuevos pactos de convivencia en una sociedad que se está transformando continuamente.

En el actual escenario globalizado la legislación sobre los fenómenos migratorios, y particularmente sobre los sujetos que van y vienen entre los territorios nacionales, dan cuenta de la necesaria coherencia entre los marcos migratorios nacionales y los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos. Un caso para ilustrar la falta de esta coherencia y los efectos psicosociales que ello tiene en la niñez migrante es el caso chileno, donde luego casi tres décadas de gobierno democrático sigue rigiendo “La Ley de Extranjería” hecha en la dictadura de Pinochet.

Se podría señalar que los fenómenos migratorios de las últimas décadas en el país tomaron por sorpresa al Estado quien se viera desprovisto de antecedentes sobre legislaciones migratorias. Sin embargo ello no es así. Fueron otras épocas en las cuales en Chile formulaba una política migratoria que concebía al extranjero como aporte, la cual se articulaba con el marco normativo nacional y su institucionalidad para darle aplicación y así proveer condiciones materiales para la radicación de migrantes y sus familias en el país. Eran las épocas de la colonización del sur.

Actualmente la llamada “Ley de Extranjería” hecha en 1975 concibe al extranjero como una amenaza para la seguridad nacional. No sobra señalar que este marco regulatorio lejos está de brindar un escenario legislativo que garantice el acceso a los derechos humanos en dinámicas transnacionales a pesar de la firma y ratificación por parte del Estado chileno de tratados como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos adicionales.

La perspectiva policiva y restrictiva que actualmente domina la 'Ley de Extranjería' así como la ausencia de una política migratoria se puede traducir en formas estructurales de opresión que dificultan el acceso a los derechos humanos, particularmente los que favorecen los procesos de reunificación familiar y que son visibles en la vida cotidiana de la niñez migrante. Serían sus narraciones las que nos permitirían acceder a la manera como se presentan los efectos psicosociales de la migración, algunos de los cuales hacen referencia a la pérdida de referentes afectivos y de figuras de protección y de atención.

1. CHILE Y LAS MIGRACIONES. UNA HISTORIA DE VIEJA DATA

Para comienzos del siglo XX en 1907, Santiago de Chile presentaría uno de los índices de migración más altos en toda su historia donde el 6% del total de su población era extranjera (Schiappacasse, 2008). En aquella primera época, bajo la "Ley de Inmigración Selectiva" Chile "patrocinó y recibió contingentes de europeos (especialmente alemanes, británicos, italianos, holandeses, croatas, suizos, franceses y españoles) y fue destino de inmigrantes de origen palestino, sirio y libanés" (Martínez, 2011: 126). El patrón migratorio de aquella época correspondería a lo que actualmente se denomina "flujos norte-sur" y que tuvo una fuerte presencia en los países del Cono Sur.

Un siglo después, los extranjeros y las extranjeras en Chile son sólo el 2,08% (Departamento de Extranjería y Migración, 2011) del total de la población, lo cual es significativamente inferior respecto al siglo anterior, aunque numéricamente mayor, dado el crecimiento de la población a nivel mundial en los últimos 50 años. Se está ante una migración fuertemente adulta, donde en promedio, el 15% son menores de 15 años (Departamento de Extranjería y Migración, 2011), y hasta el 2005, sólo el "0,62% serían alumnos/as no nacionales en Chile de los alumnos en el país" (Mardones, 2006: 6)

Aunque bajo, el porcentaje de extranjeros y extranjeras se ha incrementado relación a los censos de décadas atrás, luego de haber salido de una dictadura de 17 años, en un escenario geopolítico donde los tratados de libre comercio y la globalización de las economías han llevado a la circulación de bienes, servicios y personas en los diferentes bloques de países, pero también al cierre de fronteras en otros. En el primer caso encontramos al Chile de este siglo, donde a partir de tratados como el MERCOSUR se generaron vínculos con los diversos países de la región en la búsqueda de una integración económica, política y cultural que facilitara la movilidad humana al interior de la región latinoamericana. Por otra parte, las crisis económicas y políticas de los países vecinos también han estado estrechamente vinculadas al paulatino incremento de la migración. Por ejemplo, la crisis en Argentina

que provocó la emigración de 150.000 personas (Petit, 2003), además de desplazamiento de los inmigrantes de la región que allí se establecían y que comenzaron a dirigirse hacia Chile (Zavala & Rojas, 2005).

En este sentido, algunos autores señalan que “Chile comenzó a posicionarse como un destino claramente atractivo para los migrantes regionales” (Martínez, 2011: 126). Sin embargo, “no hay antecedentes concretos que permitan afirmar que el país se haya transformado en el principal polo de atracción en la Región” (Schiappacasse, 2008: 24), donde existen países como Costa Rica, Argentina y Venezuela que son “economías netamente de inmigración” (Solimano, 2013: 129).

A pesar de lo anterior, se presenta una alarma mediática que ha puesto su lupa en la migración intrarregional. Algunos análisis críticos señalan que “existe una tendencia, exacerbada por los medios, a pensar que el país registra una verdadera invasión de migrantes debido a su estabilidad económica y al retorno de exiliados” (Schiappacasse, 2008: 23). Tempranamente Martínez señalaba la necesidad de “poner en su justo lugar la presencia de los inmigrantes en Chile, despojándola de visiones sensacionalistas, prejuicios y temores” (Martínez, 2003).

La nostalgia por la migración europea de siglos anteriores caracteriza algunos análisis tanto de la academia como de los medios de comunicación. Tales análisis realizados acerca de la dinámica migratoria del país, generaron una alerta por la llegada de vecinos del Perú con lo cual resurgieron algunos nacionalismos añejos heredados de la Guerra del Pacífico, extendidos a las comunidades bolivianas, ecuatorianas y posteriormente a afrodescendientes de Colombia y de Haití. En la actualidad, la migración en el país proviene mayoritariamente de otros territorios de la región suramericana y caribeña.

Respecto a la legislación sobre las migraciones, en el país rige la denominada “Ley de Extranjería” normativa fue formulada durante la dictadura militar de Pinochet y aunque presenta algunas modificaciones hechas en los años de gobierno democrático, sigue teniendo un carácter represivo y sólo hace referencia al control de ingreso y de salida de la población. En este sentido, dicha reglamentación no está acorde con la nueva dinámica de poblamiento mundial, ni con la gran movilidad humana que se da dentro de la región latinoamericana y caribeña, ni con los diferentes tratados económicos y de derechos humanos a los cuales Chile está adscrito desde la década de los noventa, con los cuales se busca resguardar los derechos de los seres humanos en un escenario transnacional.

En este sentido, “la falta de una política migratoria actualizada, consecuente y respetuosa de los derechos de los migrantes, que valore la interculturalidad, así como la inexistencia de una ley migratoria, in-

discutiblemente favorecen las actividades ilícitas y vulneradoras (Araza & Retuerto, 2012: 124). Hechos que en relación a la niñez migrante, han sido ampliamente documentados por diferentes instituciones, tales como el Colectivo Sin Fronteras (2007) y la Organización Internacional para las Migraciones (Stefoni, Acosta, Gaymer, & Casas-Cordero, 2008), o que ha dado origen a diversos trabajos de investigación en la ciudad de Santiago (Pavez, 2012; Poblete, 2006; Suárez-Cabrera, 2010; Tijoux-Merino, 2013).

De hecho, “toda política migratoria tiene un efecto directo en el disfrute de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, por lo que resulta imprescindible el desarrollo de un marco jurídico apropiado, acorde a los instrumentos internacionales” (Lahoz, 2012: 116), el vacío de esta legislación y del reconocimiento de la niñez extranjera como sujeto de derechos ha sido caldo de cultivo para el predominio de comportamientos basados en prejuicios que generan discriminación en diversos ámbitos.

Este texto que busca exponer algunos elementos de las políticas migratorias Chilenas y sus efectos en la vida de la niñez extranjera, está organizado de la siguiente manera: inicialmente se presenta un acercamiento a los primeros marcos regulatorios que en siglos pasados rigieron el ingreso y permanencia de las extranjeras y los extranjeros; para luego retornar a las características particulares de la llamada Ley de Extranjería. En un tercer momento se profundizará sobre las reglamentaciones que acogen o no los derechos de los niños y las niñas migrantes en lo que respecta a su bienestar al interior de las familias, para finalmente exponer desde sus propias narraciones la manera como esta legislación migratoria les afecta en sus primeras experiencias en el país.

2. UNA MIRADA A LAS LEGISLACIONES MIGRATORIAS DEL PASADO

Legislar sobre los sujetos de las migraciones no es en absoluto un tema nuevo para el Estado chileno. Hubo una primera política migratoria a mediados del siglo XIX que dista mucho de lo que actualmente conocemos. La “Ley de Colonización” creada en 1845 llamada también “Ley Pérez Rosales” (Baeza y Silva, 2009: 32) autorizaba al Presidente de la República a “conceder terrenos baldíos a los extranjeros que pudiesen efectuar oficios útiles, librarlos del pago de impuestos durante veinte años y de los gastos de traslado” (Zavala y Rojas, 2005: 171). Esta normativa operó como dispositivo para la colonización de los nuevos territorios chilenos mediante una institucionalidad que se fue consolidando posteriormente con la creación de entidades estatales, entre ellas la Sociedad Nacional de Agricultura,

la Sociedad de Fomento Fabril y los Consejos de Migración (Zavala y Rojas, 2005).

De acuerdo a Cano *et al.* (2009) para 1872 se creó la Oficina General de Inmigración, primer organismo dedicado a regular las entradas y salidas y a gestionar la instalación de los extranjeros en el país. El Servicio Nacional de Agricultura sería el encargado de situar a los colonos que llegaran al país, funcionando como Oficina de General de Inmigración. Para este año también se creó el cargo de Agente General de Colonización Europea, con sede en España. Además el Ministerio de Relaciones Exteriores contrató colonos procedentes de Alemania, Suecia, Piamonte y Francia, estableciendo sub-agencias en Suiza, Alemania y Francia. La Sociedad de Fomento Fabril era la encargada de fomentar el desarrollo de la industria Chilena. Entre sus principales proyectos estaba traer mano de obra europea especializada (Zavala y Rojas, 2005).

La Ley de Colonización buscaba cumplir al menos dos objetivos de orden político-económico, uno para el repoblamiento y control territorial y otro de desarrollo agrícola e industrial (Zavala y Rojas, 2005) a partir de la reapropiación de los territorios del sur del país tales como los de la Región de la Araucanía. Los cuales pertenecían a los mapuches, las comunidades indígenas del sur del continente hasta 1883 cuando fueron tomados por el ejército chileno en lo que se ha llamado “la pacificación de la Araucanía”. Un tercer objetivo de la Ley de Colonización de carácter cultural buscaría “poner en contacto dos tipos muy diferentes de poblaciones con el fin de transformar relaciones sociales y también prácticas cotidianas en el sentido del disciplinamiento de los individuos y grupos autóctonos” (Baeza y Silva, 2009: 32).

La legislación de aquel entonces estaba basada en premisas desarrollistas y racistas en las cuales se concebían las migraciones como “factor de modernización y mejoramiento racial” (Huatay, 2007: 9). En este sentido, las políticas de atracción del extranjero europeo tuvieron un rol protagónico y necesario en el proceso de constitución del estado-nación para la configuración de una sociedad ‘moderna’ cuyos ideales de ciudadanos republicanos de origen europeo serían la solución al problema del ‘bárbaro nativo’. De esta manera, tal institucionalidad fue clave para la selección de los extranjeros dado que se trataba de una migración selectiva, priorizándose los alemanes, italianos, suizos, irlandeses, escoceses, ingleses, franceses y en último lugar, españoles (Cano *et al.*, 2009). Por otra parte, se empezaría a configurar un perfil de extranjero no deseado, “hasta cierto punto la inmigración del proletariado no debe entrar más que muy indirectamente en el cupo de la inmigración voluntaria” (Pérez, 1954, p 25), así

como una migración espontánea, entre otras, proveniente de la China, que llegaría al norte del país.

Al igual que en muchas de las nuevas repúblicas latinoamericanas, los desplazamientos humanos en Chile dados en siglos pasados como producto de una ideología europeísta de la modernidad, irían articulando la dicotomía nativo/bárbaro frente a la de extranjero/civilizado propia de la cultura política de hispanoamericana del siglo XIX, y que podemos observar en el trabajo de Vicente Pérez Rosales, uno de los agentes de la colonización europea:

El hombre chileno es sobre por naturaleza... es dejado y flojo. Le basta asegurar el día en que vive y conociendo pocas necesidades, se contenta con poco. Las necesidades del hombre europeo son conocidas, las tendencias que da la civilización a la mejora de condición lo son también. (Pérez, 1854: 53)

En este momento histórico, la unidad entre estado-nación se estaba empezando a construir como fuente de sentido, dado que recién se habían conformado los diversos países en América Latina y el Caribe. Los significados que se re articulan, y dan contenido al “extranjero” del siglo XIX, nos permiten comprender la lucha por los discursos dominantes sobre el ‘colono-europeo’. Ellos le ubicarían en una escala superior en la jerarquía racial que van encapsulando significados (hombre, blanco, superior, civilizado, ilustrado) y que promoverían relaciones de desigualdad frente a la población nativa Chilena de descendencia indígena.

Como lo señalara Ferras haciendo referencia al contexto argentino, la fuente del mal era percibida adentro, y el extranjero representaba el ser civilizado, el afuera, capaz de exorcizar la barbarie interior. Así, la figura del extranjero, era delineada como una suerte de utopía moral, el ciudadano ideal (Ferras, 2003). En el territorio chileno y de acuerdo a los intereses de los gobernantes del naciente país, se consideraría que el contingente europeo sería el único capaz de integrar y reactivar económicamente la Araucanía, de otras zonas despobladas y otros centros urbanos, contribuyendo a su vez al mejoramiento de la “raza Chilena” (Stefoni, 2011).

Durante la primera mitad del siglo XX se consolidó aún más la institucionalidad que invitaba a los extranjeros europeos a radicarse en el país a través de la creación de la Inspección General de Colonización e Inmigración en Italia (1907), de las subsecretarías de Agricultura e Industria, y de Tierras y Colonización (1925), el Ministerio de Tierras, Bienes Nacionales y colonización (1931), y la Comisión Coordinadora de Inmigración (1945). También se establecieron relaciones

con la recién creada Organización Internacional para los Refugiados (I.R.O.) y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (C.I.M.E), hoy Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M) (Zavala & Rojas, 2005).

Para la segunda mitad del siglo XX, cuando las élites chilenas no estaban buscando “colonos” para las tierras ‘deshabitadas’ sino que demandaban un factor modernizador, tuvo lugar el Decreto con Fuerza de Ley (D.F.L) N° 69 y el Decreto N° 521 que lo reglamentaba, creándose además el Departamento de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, (Zavala y Rojas, 2005). La ley N° 69 incorporó un carácter industrial que se sumó al carácter agrícola inicial. Ya para estos tiempos se necesitaba un inmigrante que aportara a “la configuración de un mercado nacional” (Baeza y Silva, 2009: 34). Los decretos de esta ley estaban orientados a mejorar las condiciones de trabajo, desarrollo y adaptación de los inmigrantes que eran ‘deseables’ para el país, y buscaba evitar el ingreso de “individuos indeseables o inadaptables” (Stefoni, 2011: 86), manteniéndose el principio racial que inspiró a los programas de colonización, dado que se buscaba el aumento de la población, el mejoramiento técnico y el “perfeccionamiento de las condiciones biológicas de la raza” (Stefoni, 2011; Zavala y Rojas, 2005).

Aquellos flujos migratorios norte-sur habrían sido estratégicos para la configuración de la identidad chilena, donde se presenta a Chile como un país diferente al resto de Latinoamérica, un país frío y de rasgos europeos... y que ha superado un pasado premoderno (Larraín, 2001: 163) que caracterizaría a los países latinoamericanos (exceptuando los países del cono sur) y que les ubicaría en una escala inferior de progreso (Suárez-Cabrera, 2010). De manera que “los otros” nacionales de diferenciación serían los sujetos del pueblo mapuche, los peruanos y bolivianos, respecto a los cuales hay prejuicios y estereotipos que nos remiten a un fascismo social (Santos, 2010).

3. DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y OTRAS AUSENCIAS

Actualmente la “regulación de la migración en Chile está muy lejos de ser una política basada en los derechos humanos de las personas” (Lagos, 2014: 344). Allí la legislación migratoria está regida por el Decreto Ley 1.094 el cual fue impuesto en 1975 durante la dictadura militar y es conocida como Ley de Extranjería, norma que fue reglamentada por el Decreto Supremo 597 de 1984, conocida a su vez como el Reglamento de Extranjería (Lagos, 2014). Mediante estos dos cuerpos legales se administra el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros (Ministerio del Interior, 1975).

Este marco regulatorio se caracteriza por ser selectivo en la admisión de extranjeros y muy riguroso en el control de las entradas y las salidas, con arbitrarios y rígidos criterios para otorgar permisos de residencia en el país, algunos de los cuales pueden “vulnerar el derecho a la no discriminación al establecer diferencias no justificadas, en razón de la nacionalidad, raza, ideologías políticas o posición socioeconómica, vulnerando el derecho de todas las personas a permanecer en el territorio nacional” (Lagos, 2014: 344).

En este sentido, la ‘Ley de Extranjería’ es un reflejo de la fuerte ideología de seguridad nacional promovida durante el régimen de Pinochet. Periodo en el cual “ser extranjero/a podía constituirse un peligro para la propia integridad física y psíquica, donde, sin pruebas satisfactorias, un/a migrante podía ser considerado/a como un ente desestabilizador del orden público o miembro colaborador del comunismo internacional” (Mardones, 2006: 3). Lo cual es comprensible para el momento histórico en que fue planteada, es decir, en plena dictadura militar. Sin embargo, cuatro décadas después este sesgo está muy presente en la legislación migratoria. A pesar de las modificaciones que se le han hecho bajo los gobiernos democráticos, el espíritu de la misma sigue teniendo un tinte policivo de control, que concibe a los extranjeros como un peligro potencial a la seguridad nacional (Aranda y Morandé, 2007).

En los gobiernos pos dictadura se han realizado diferentes modificaciones a la legislación migratoria, tratándola de hacerla más acorde con los tratados internacionales a los cuales se adscribió Chile en su regreso a la democracia. El proyecto de ley presentado en el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) que tuvo que ser retirado al no obtener el visto bueno del poder legislativo, buscaba “la creación de un marco jurídico moderno que incluyera los compromisos de respeto y promoción de los derechos humanos sin distinción de sexo, origen étnico o nacionalidad...” (Hernández, 2011: 39).

Durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), se realizaron algunas acciones para la regulación y modernización de la gestión, las cuales hacen referencia al Convenio Laboral entre Chile y Argentina de 1994 (Cano et al., 2009). Para el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se avanzó en la inclusión del tema migratorio en la política exterior de Chile enmarcándola en convenios internacionales, sobre lo cual profundizaremos posteriormente. Este mismo presidente presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación² (Martínez, 2011). Este proyecto que

2 Instituciones tales como OIM, CEPAL, de acuerdo a Martínez (2011) se encuentran preocupadas por el hecho que en el derecho interno chileno no exista aún una definición de discriminación racial.

contaba con el apoyo en de la sociedad civil del norte chileno, nunca fue aprobado.

Durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) se establecieron grandes avances en la elaboración de un instructivo – el N° 9– que lograra, desde un enfoque de derechos abarcar las demandas de la creciente población migrante. De hecho, fue la primera mandataria en incorporar la temática de la migración en el programa gubernamental y en los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior (Cano et al., 2009). En el

“Instructivo presidencial N° 9 sobre Política Nacional Migratoria en Chile, se define al país como adecuadamente abierto a las migraciones, buscando la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, en acuerdo a las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile, en un contexto de respeto a la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes del país” (Martínez, 2011: 133).

Este documento articulaba los principios de una política migratoria que garantizara el acceso a los derechos humanos a la población migrante estableciendo la creación de un

“Consejo de Política Migratoria, una instancia compuesta por distintos ministerios, órganos estatales y organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto principal sería la elaboración de propuestas de políticas públicas transversales y la coordinación de las acciones entre los integrantes del Consejo” (Martínez, 2011: 133).

Dicho consejo nunca sesionó.

El Instructivo Presidencial N° 9 no tuvo acogida en el primer gobierno de derecha desde el retorno de la democracia, es decir del presidente Sebastián Piñera (2010-2014), perdiendo el impulso ganado en los anteriores gobiernos. Sin embargo, durante su periodo envió un Proyecto de Ley de Migración al Congreso en el 2013 el cual tenía un fuerte enfoque económico y una lógica similar a la ‘Ley de Extranjería’, de hecho, como lo señalara Thayer, este proyecto más que modernizar la legislación, la convierte en un instrumento para el reclutamiento en el extranjero de mano de obra barata y con precarias garantías en cuanto a los derechos (Thayer, 2013).

En este momento, cuando cursa el segundo periodo de la presidenta Bachelet (2014-2018) se debate en diferentes esferas sociales una nueva legislación migratoria, sin que haya avances en su formulación desde la propia institucionalidad Chilena, a pesar de que “las recomendaciones que recibió el Estado de parte del Consejo de Derechos Humanos fueron precisamente en este sentido, el de modificar la actual política migratoria y su marco legal” (Lagos, 2014: 347).

Algunas de las modificaciones al marco legislativo que actualmente rige son el resultado de los programas de regularización migratoria que se han realizados buscando dar respuesta puntual, acotada e insuficiente a las problemáticas surgidas por las dificultades de ingresar al país, o de mantener un estatus “legal” dentro de él, es decir, al incremento en el número de personas que no habían logrado obtener sus documentos de residencia.

Un primer programa de regularización migratoria se dio en 1997 que acogió a más de 40 mil inmigrantes, 20 mil de los cuales recibieron la residencia definitiva (Cano et al., 2009). El segundo programa fue realizado entre el 2007 y el 2008, allí se presentaron alrededor de 55 mil solicitudes de las cuales más de 47 mil se resolvieron favorablemente. De acuerdo a la directora del Departamento de Extranjería y Migración (DEM en adelante) de aquel entonces, “la mitad de las personas se encontraban en situación irregular y la otra mitad tenían solicitudes en trámite”³ (Universidad Diego Portales, 2009: 255), quienes optaron por acogerse a la medida dado que brindaba una visa con mejores garantías.

Vemos hasta este punto, la manera como en los diferentes gobiernos se han realizado pequeños avances al interior de la legislación migratoria con el fin de adecuar este marco a las necesidades y características de los actuales fenómenos migratorios que acontecen en Chile. Sin embargo tales avances han sido insuficientes para garantizar el acceso a los derechos humanos no solamente de la población migrantes, sino de los mismos nacionales, que como veremos a continuación, también son afectados por la ausencia de una legislación nacional que les conciba como sujetos de derechos, tal es el caso de la infancia y la juventud en el país.

4. DERECHOS HUMANOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Chile ha estado a la vanguardia de la firma de diversos tratados supranacionales de derechos humanos⁴. Los que conllevan compromisos

3 Entrevista personal realizada a Carmen Gloria Daneri, realizada para el Informe 2009.

4 La Convención sobre los Derechos del Niño, y sus protocolos adicionales, (Nash, 2012) Chile, quien recientemente había llegado la democracia, fue uno de los primeros 20 países en el mundo en firmarlo.

- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (firmada en 1993; ratificada en 2005). (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005)

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- La Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (OEA, 2011)

vinculantes y que hacen referencia a la manera como la incorporación de un marco normativo internacional tiene consecuencias en el derecho nacional donde:

“todos los órganos del Estado están obligados a actuar en conformidad al mandato de dichas normas [...] En este sentido y como es propio del derecho internacional, los Estados deben cumplir con sus compromisos de buena fe, es decir, con la voluntad real y cierta de hacerlos efectivos” (Nash, 2012: 33),

socavando la autoridad exclusiva del Estado sobre sus poblaciones y, por tanto, contribuyendo a la transformación del sistema interestatal y del orden legal internacional (Sassen, 2003) en el actual contexto de globalización.

De manera que las medidas de garantía y acceso a los derechos humanos van más allá de los intereses que los Estados tienen de brindar condiciones de bienestar a sus nacionales, dado que los diferentes marcos supranacionales hacen referencia a la protección de los derechos individuales. “Los derechos humanos empiezan a modificar el principio de ciudadanía basado en la nación, basado en sus límites” (Sassen, 2003: 82), por lo cual la pertenencia a un territorio nacional deja de ser la base para el ejercicio de derecho.

He aquí que algunas de las modificaciones a la legislación migratoria estén relacionadas con los compromisos vinculantes que conlleva la firma de estos acuerdos supranacionales. Es decir, ante un marco normativo añejo, se han producido pequeños avances en relación a

-
- Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
 - La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
 - Protocolo Opcional a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OEA, 2011)
 - Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, (ratificación en el 2003).
 - Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, (firmada en el 2004). (Hernández, 2011)
 - Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, los cuales son complementarios del Convenio contra el Crimen Organizado Transnacional. Ratificación en el 2005. (Hernández, 2011)

Por el contrario, no han sido ratificados en el país los siguientes tratados supranacionales (Lagos, 2014):

- Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia

derechos humanos para darles aplicabilidad al marco normativo internacional. Ejemplo de ello es la Ley 20.507, que tipifica los delitos de tráfico y trata de personas, y la Ley 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados (Lagos, 2014).

Estos avances que tienden a ser aislados no solamente caracterizan el escenario migratorio, sino el nacional dado que la garantía y protección de los derechos humanos exceden las dinámicas de desplazamiento humano. En este sentido en la mayoría de los casos falta capacidad técnica así como acuerdos institucionales que permita que los tratados internacionales sean incorporados al ordenamiento jurídico interno, no solamente en lo que respecta a la ‘Ley de Extranjería’ sino a otros acápites de la legislación nacional. De hecho, diferentes órganos de supervisión de derechos humanos de las Naciones Unidas han estado realizando recomendaciones al Estado chileno al respecto, tales como El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño, (Espejo & Balart, 2012).

Las modificaciones a la legislación nacional para adecuarse a un marco de derechos humanos como exige:

“una obligación positiva de crear condiciones institucionales, organizativas y procedimentales para que las personas puedan gozar y ejercer plenamente los derechos y las libertades consagrados internacionalmente. La obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos implica siempre la adopción de medidas positivas. Podemos distinguir las siguientes formas de cumplimiento de la obligación de garantía:

- a) la obligación del Estado de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos;
- b) el deber de proteger a las personas frente a amenazas de agentes privados o públicos en el goce de los derechos;
- c) adoptar medidas de prevención general frente a casos de violaciones graves de derechos; d) reparar a las víctimas; y,
- e) cooperar con los órganos internacionales para que estos puedan desarrollar sus actividades de control” (Nash, 2012: 35)

Ahora bien, mientras las Convenciones y Tratados Internacionales no se integren a la legislación nacional “la población inmigrante estará expuesta a la arbitrariedad de funcionarios mal informados y a las prácticas sociales e institucionales discriminatorias” (Zavala & Rojas, 2005: 164).

5. LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS EN CHILE, UNA LUCHA CONSTANTE

Es relevante señalar en este punto que la actual carta constitucional del país fue creada en 1980 durante la dictadura militar de Pinochet,

lo cual ha dificultado aún más la incorporación de la normativa internacional, no sólo en beneficio de los sujetos migrantes, sino de la propia población nacional. Ejemplo de ello es el caso de niños, niñas y jóvenes del país, donde de acuerdo a los Informes de Derechos Humanos⁵ de los últimos años. En ellos se señala una “extrema precariedad de la respuesta estatal en la promoción y protección de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia” (de la Maza y Riveros, 2014: 421). Por su parte, la Relatora de la Infancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 2013 señaló que el país carece de institucionalidad que dote de derechos universales a los menores de edad y de una política sistémica sobre el tema (Huerta, 2013).

La política pública hacia la niñez y juventud es de orden tutelar, ocupándose únicamente de quienes se encuentran en riesgo de vulneración de derechos, lo cual se aleja de una perspectiva de promoción de derechos de cobertura universalista. De hecho, “en Chile los niños, niñas y jóvenes no son sujetos de derechos” (SERPAJ Chile, 2013: 14), ya que tal política opera en la lógica de la doctrina de la situación irregular (de la Maza & Riveros, 2014), desde la cual entiende a esta población como objetos de protección que no se han convertido en ciudadanos sujetos de derechos, donde el “Estado actúa en torno a ellos cuando se encuentran en una ‘situación de irregularidad’, que pone en peligro a la sociedad, segregando y criminalizando determinadas situaciones en que se encuentran NNA, cuando en realidad se trata de una situación de vulneración de sus derechos” (de la Maza y Riveros, 2014: 422).

En este sentido, las problemáticas concernientes a la infancia y juventud son consideradas como un problema privado de orden familiar ante las cuales el Estado sólo actúa cuando ellas inciden en el espacio público, es decir, cuando hay vagancia, deserción escolar o infracción de leyes penales (de la Maza & Riveros, 2014). Existiendo “una distancia entre la norma delineada por la Convención y la realidad de la infancia” (Cárdenas Boudey, 2013: 11) en Chile luego de 25 años de ratificada Convención de Derechos del Niños, dado que:

“el Estado de Chile no ha dispuesto una política pública en consonancia con la doctrina de la promoción y protección integral de derechos, lo que en la práctica genera que se siga mirando a la infancia y adolescencia desde la “irregularidad” y que, cuando interviene a NNA⁶, lo haga de forma desarticulada, generando en muchas ocasiones una nueva vulneración” (de la Maza y Riveros, 2014: 425)

5 Realizados por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.

6 NNA: niños, niñas y adolescentes.

La Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN o Convención en adelante) se presenta ante los Estados como un instrumento de desarrollo internacional respecto a los derechos humanos, sin embargo, como lo vemos en el caso chileno, su ratificación implica un compromiso que por sí mismo no asegura su realización, ya que:

“al igual que ocurre en general con los derechos humanos, la garantía y protección de los derechos de los niños se encuentra, entre otros: con obstáculos para adecuar las leyes nacionales a las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos; con la inexistencia de mecanismos de exigibilidad y coerción para hacer valer los derechos garantizados; con la insuficiencia de recursos o la falta de prioridad política para destinar los recursos necesarios para materializarlos; y muchas veces con una falta de colaboración adecuada entre los gobiernos y la sociedad civil” (Picontó, 2009: 66).

En este sentido, la niñez chilena también se encuentra desprotegida por el Estado al no existir una política integral de infancia y juventud con enfoque de derechos. Dado que el corpus de la legislación nacional no se caracteriza por concebir a ‘su’ infancia y juventud como sujeto de derechos, y menos aún a la infancia migrante, se podría “aprovechar el proceso de reforma a la legislación migratoria en Chile para el logro de dos objetivos:

- a. promover una perspectiva de derechos aplicable a las políticas, instituciones y legislación migratoria y;
- b. establecer un cruce expreso entre los estándares legales migratorios y los derechos y garantías reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño” (Espejo & Balart, 2012: 10)

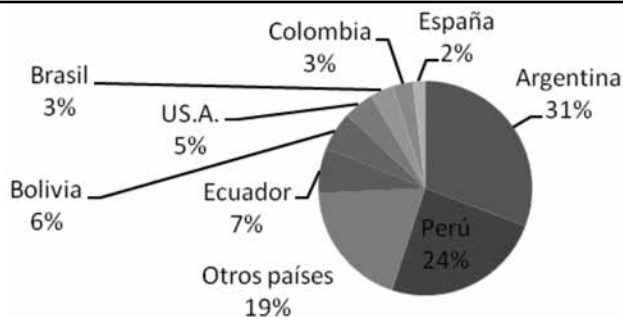
6. LA NIÑEZ MIGRANTE Y EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

Dentro de los diferentes derechos de la Convención que atañen directamente a la migración, sólo nos enfocaremos en este apartado a los concernientes al derecho a vivir en familia y a la reunificación familiar para dar cuenta del impacto en la vida la niñez migrante de la actual legislación. Las citas que nutren este punto hacen parte de mi investigación actualmente en curso⁷ (ver gráfico 1 en página siguiente).

7 Titulada: “Niñez migrante, alteridades amenazantes: La radicalización del sujeto migrante y sus narraciones identitarias en Santiago de Chile” para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Allí se trabajó con 30 niños y niñas cuyas edades oscilaban entre 7 y 15 años, de cinco instituciones educativas ubicadas en diferentes sectores de la ciudad, especialmente aquellos que no han sido tradicionalmente objeto de investigación. Esta población provenía de 11 países distintos.

La familia es reconocida como unidad básica de la sociedad, y aunque tiene multiplicidad de concepciones, es un grupo de referencia para el goce y disfrute de derechos. He allí que la CDN establezca la necesidad de su protección, para que a su vez pueda ejercer con responsabilidad el cuidado de la niñez y la juventud. Son diversos los artículos de la Convención que buscan la protección efectiva del derecho a la vida familiar y que en el escenario de las migraciones, son apoyadas por otros marcos supranacionales como los de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, firmada por el Estado chileno en 1993 y ratificada en 2005, (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005).

Gráfico 1
Porcentaje de niños y niñas migrantes en Chile de acuerdo a país de origen



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DEM 2011

Uno de ellos, el Artículo 3 del CDN busca que los Estados “se comprometan a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar”, así como “que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada” (Espejo y Balart, 2012: 25 citando a la Convención sobre los Derechos del Niño).

En el Artículo 9 de la Convención se señala que los Estados “velarán por que el niño no sea separado de sus padres” el cual complementa al Artículo 10 que hace referencia a la reunificación familiar, donde “a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva” (Nash, 2012). En

el contexto migratorio chileno, el marco regulatorio presenta incapacidad para garantizar estos derechos en lo que respecta a las medidas para la expulsión de extranjeros (Artículo 84) presentes en su legislación migratoria, siendo objeto de observaciones por parte del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares respecto de Chile⁸. Lo cual llama la atención dado el alto número de expulsiones, en su mayoría por ingreso al país de forma irregular. Tal como se señala en el Informe de Derechos Humanos 2014, “los últimos datos otorgados por la PDI dan cuenta que entre 2010 y 2013 han sido expulsadas 4.002 personas del país” (Lagos, 2014: 349)⁹.

De hecho, la importancia sociopolítica de la reunificación de la familia migrante ha sido recalcada por la Organización Internacional del Trabajo:

“Se reconoce que la unión de los trabajadores migrantes con su familia viviendo en el país de origen es esencial para el bienestar de los migrantes y su adaptación social al país de destino. La separación y el aislamiento por un tiempo prolongado ocasionan dificultades y situaciones de tensión que afectan tanto a los migrantes, como a las familias abandonadas y les impiden llevar una vida normal. La gran cantidad de trabajadores migrantes aislados de relaciones sociales y que viven en la periferia de la comunidad de destino crea muchos problemas sociales y psicológicos muy conocidos que, a su vez, determinan en gran medida las actitudes de la comunidad hacia los trabajadores migrantes.” (OIM, 2003: 7)

He allí que la ausencia de una institucionalidad para la protección de la familia al interior del actual marco legislativo migratorio decante en un incumplimiento a los compromisos adquiridos durante la firma de la CDN hace 25 años. Ahora bien, la lucha de organizaciones sociales como el Colectivo Sin Fronteras ha logrado desnaturalizar “una infan-

8 Tal como lo señala el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, op. cit., supra nota 1: Al Comité le preocupan las informaciones que señalan un acceso insuficiente al proceso de interposición de recursos de apelación contra las decisiones de expulsión, como ilustra el hecho de que los trabajadores migratorios disponen de un plazo muy exiguo para interponer recursos de apelación contra las decisiones de expulsión que les afectan, (Párrafo 28). El Comité recomienda que el Estado Parte adopte las medidas necesarias para que los trabajadores migratorios tengan oportunidad de interponer recursos de apelación contra las decisiones de expulsión, en particular la ampliación del plazo de presentación de recursos contra las decisiones de expulsión, y para que el marco jurídico que regula los procedimientos de expulsión/deportación se aplique adecuadamente” (Párrafo 29) (Espejo & Balart, 2012, p. 28).

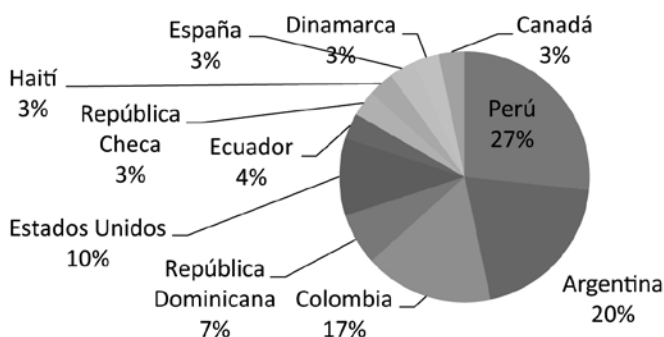
9 Estos datos se obtuvieron mediante la solicitud de acceso a la información a la PDI presentada el 24 de junio de 2014, bajo el número AB001W-0002699, respondida el 10 de julio de 2014 (Lagos, 2014)

cia sin derechos” en el escenario neoliberal donde en “regímenes productivistas” como el chileno (Martínez Franzoni & Voorend, 2009), se accede a los sistemas de seguridad a través del trabajo presentándose una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso y dependencia total de las condiciones laborales de los padres y madres. Lo cual es altamente preocupante dadas las características de informalidad laboral a las cuales acceden las y los migrantes, espacio aprovechado por contratistas que además de bajos salarios, en muchas ocasiones vulneran los derechos consagrados en la legislación supranacional.

7. NARRACIONES DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN UN ESCENARIO SIN DERECHOS

El material empírico que nutre este apartado se obtuvo mediante la elaboración de “los mapas parlantes”, herencia metodológica de la Investigación Acción Participativa. Los niños y las niñas participantes de la investigación actualmente en curso, cuyas nacionalidades podemos observar en el Gráfico 2¹⁰ dibujaron y narraron diferentes elementos de su trayecto y experiencia migratoria. Para empezar, vamos a exponer algunas de las razones por los cuales las familias de estos niños y niñas decidieron viajar a Chile, para finalmente señalar algunos efectos negativos de la migración, sobre todo en relación al impacto en la dinámica familiar.

Gráfico 2
Muestra de la niñez participante en la investigación en curso



Fuente: Elaboración propia

10 Allí se trabajó con 30 niños y niñas cuyas edades oscilaban entre 7 y 15 años, de cinco instituciones educativas ubicadas en diferentes sectores de la ciudad, especialmente aquellos que no han sido tradicionalmente objeto de investigación. Esta población provenía de 11 países distintos.

7.1. MOTIVOS DE LA MIGRACIÓN

Las razones por las cuales las familias de esta niñez ingresaron a Chile son diversas, sin embargo, en su mayoría están relacionadas con posibilidades laborales para sus padres. Estas han sido ampliamente documentadas sobre la migración de origen peruano (Martínez, 2003; Stefoni et al., 2008; Stefoni, 2004), adicionalmente a ello, las encontramos en los sujetos indagados de origen argentino y español. Otro de los motivos comunes es la separación de los padres, donde uno de ellos cambia de país.

Cita 1: “Niña: Yo me vine porque estaba en un edificio, y (el arriendo) estaba subiendo mucho, mucho, mucho, mucho y me vine para acá.

I: ¿Qué estaba subiendo?

Niña: El costo del edificio... Y no lo podíamos pagar porque a mi mamá la habían despedido. No me acuerdo por qué la despidieron y nos vinimos para acá”. (Niña Argentina de 12 años)

Cita 2: “Investigadora: ¿por qué fue que se vinieron para Chile?

Niño: por crisis

Investigadora: ¿qué es una crisis?

Niño: donde se gana poco dinero en el trabajo...mi papa ese mes no tenía trabajo, estaba trabajando solamente” (Niño español de 8 años)

Cita 3: “Investigadora: ¿Por qué se vinieron?

Niño: no pues, por problemas familiares con mi mama y tenía que decidir con quien quería estar... Entonces mi mama se iba venir acá a Chile, y me vine con ella y con mi hermano y mi hermana se quedó allá en San Luis con mi padre”. (Niño argentino de 15 años)

La dependencia de las condiciones laborales de los padres, para acceder a seguridad social genera un gran reto para el bienestar tanto de la niñez migrante como de la nacional. Tal como señalábamos en el anterior apartado, la ausencia de una legislación migratoria que garantice condiciones laborales dignas y prestaciones sociales de los trabajadores/as migrante, genera espacios de vulnerabilidad para esta niñez.

7.2. PÉRDIDA DE REFERENTES AFECTIVOS Y DE FUENTES DE PROTECCIÓN POR LA MIGRACIÓN

Dentro de los resultados de la investigación se encuentran las narraciones que hacen referencia a la pérdida de referentes afectivo y fuentes de protección y de atención, dado que las diversas expresiones de la migración internacional afectan la vida familiar y el contexto de crianza de los niños y las niñas (Petit, 2003). Es relevante señalar que muchos de los factores que afectan el bienestar de la niñez no necesari-

riamente se dan por elementos individuales y familiares, sino que a su vez son consecuencia de la ausencia de políticas públicas orientadas a la protección de la familia en espacios transnacionales. A continuación vamos a presentar algunas narraciones de la niñez, de acuerdo al impacto de la migración en su vida cotidiana, que coinciden con los puntos de impacto señalados por Petit (2003: 14):

7.3. DESINTEGRACIÓN FAMILIAR

La cohesión de las familias, que ya atravesaba por dificultades, se ve sometida a una fuerte presión cuando el jefe de familia o ambos miembros de la pareja emigran. No siempre lo que logran construir en los países de destino son realidades compatibles con el núcleo del cual venían.

Cita 1: “mi mamá no quería vivir en Quilicura, y tomaba mucho, y entonces mi mamá decidió irse de la casa” (Niña colombiana, 11 años)

Cita 2: “Investigadora: ¿Y tú papi?

Niña: Está en República Checa

Investigadora: ¿Y él por qué se quedó allá?

Niña: Porque mi mamá se separó”. (Niña de República Checa de 13 años)

Cita 3: “Investigadora, ¿querías estar allá?

Niña: si

Investigadora: Cuéntame de la Florida

Niña:...donde está mi papá...” (Niña estadounidense de 11 años)

Cita 4: “...o sea, lo que yo me di cuenta es que mi papá estaba acá en Chile, se había venido dos años, mi papá quería que nosotros viniéramos. Y como mi papá con mi mamá se habían peleado. Mi papá no más quería que viniéramos nosotros y mi mamá vino con nosotros y se enojó, y empezaron los problemas. Después nosotros nos fuimos con mi mamá para otro lugar. Viniendo acá mi papá estaba con otra mujer y estaba embarazada la mujer y eso fue lo que pasó”. (Niño peruano de 15 años)

Cita 5: “Investigadora: ¿Y por qué decidieron venirse para Chile?

Niña: Porque queríamos estar juntos un tiempo

Investigadora: ¿Tu mamá se había venido antes? Cuánto tiempo?

Niña: 5 años

Investigadora: ¿Y con quién vivías tú durante esos 5 años?

Niña: A veces vivía con mi tía

Investigadora: ¿Y era fácil vivir con la tía?

Niña: No. No me acostumbraba” (Niña peruana de 13 años)

7.4. PÉRDIDA DE REFERENTES AFECTIVOS

Los niños y las niñas “sufren particularmente el desarraigo, que implica un cambio o, en casos más extremos, una ruptura con muchas de sus figuras referentes: abuelos, amigos, vecinos, ídolos locales señalaron las ausencias que supone la desintegración familiar conllevan un efecto psicosocial significativo que puede traducirse en sentimientos de abandono y vulnerabilidad”, (Petit, 2003: 14).

Cita 1: “Investigadora: ¿Cuando sean grandes dónde van a vivir?

Niña: En Argentina. Primero acá (señalando Argentina)

Investigadora: ¿Qué vas a hacer en Argentina?

Niña: Yo, voy a recuperar un poco el tiempo perdido que tuve acá

Investigadora: ¿Y qué es eso de recuperar el tiempo perdido?

Niña: Así como pasar más tiempo con mi abuela, con mis primos, con mis hermanos, todo lo que no pude hacer ahora lo voy a hacer cuando sea grande”. (Niña argentina de 12 años)

Cita 2: “Niña: Yo ni siquiera almorzaba en mi casa, almorzaba en la casa de mi mejor amiga.

Investigadora: ¿Y por qué?

Niña: Porque yo pasaba demasiado tiempo con ella, era como mi hermana. Ella antes de venirme me hizo una cartelera como de este tamaño, un afiche, no sé cómo decirlo, un collage con todas las fotos que nosotras nos habíamos tomado juntas, el tiempo y varias cosas escritas” (Niña colombiana de 11 años)

Cita 3: “Investigadora: Esa bandera de ¿dónde es?

Niño: De Republica Dominicana

Investigadora: ¿y quien vive en República Dominicana, ahorita?

Niño: Mi papá” (Niño de República Dominicana de 13 años)

Cita 4: “...la casa de mi abuela. La extraño demasiado porque allá estuve viviendo toda mi vida. Estuve viviendo allá. Nunca me cambié de casa. Allá viven las personas que más quiero” (Niña colombiana de 12 años)

Cita 5: Investigadora: ¿con quién vivías en Sevilla?

Niño: con mi abuela, mi mamá, mi hermana y mi papa, pero con mi papá estuve menos porque mi papá se fue primero a Chile.

Investigadora: Y luego, ¿qué pasó?

Niño: Nos vinimos nosotros

Investigadora: ¿quiénes se vinieron?

Niño: Mi mamá, yo y mi hermana

Investigadora: ¿y qué pasó con la abuelita?

Niño: se quedó en Sevilla” (Niño español de 8 años)

Cita 6: Investigadora: ¿Y extrañas algo de Argentina?

Niña: Extraño a mi papa, a mi perro, a mi otra perra y a mi tío...

Investigadora: ¿y por qué se quedó el papá?

Niña: porque mi papá no podía salir porque no tenía la plata para poder venir acá y... (Niña Argentina de 6 años)

7.5. PRECARIEDAD AL INSTALARSE

La urgencia y la desinformación con que se mueven a veces los migrantes, los hacen tomar decisiones equivocadas al momento de instalarse en su nuevo destino. El desconocimiento los lleva a vivir en sitios urbanos o rurales inadecuados o peligrosos para la crianza de los hijos o la vida familiar, situación que no pueden cambiar y tiende a perpetuarse (Petit, 2003).

Cita 1: “Investigadora: ¿En Colombia tenías tu habitación?

Niña: En Colombia sí. Aquí duermo con mi hermana y mi perrita... Es que yo vivo en una sola habitación. No tengo cocina, nada de eso. Sólo tengo una habitación. Uno necesita sus espacios, es que no puedo ni salir a la calle”. (Niña colombiana, 11 años)

Cita 2: “Porque mi papá trabajaba en un restaurante. Él me daba todo lo que yo quería. Había una pieza con tele, la pieza y una cama. Entonces yo andaba ahí, como no podía andar por el restaurant, andaba ahí”. (Niña Argentina 11 años)

Resultado de la investigación señalada, podemos aportar otros acápites de vulneración a la niñez migrante:

7.6. AUSENCIA DE ESPACIOS PARA LA RECREACIÓN.

Para la niñez indagada, la ausencia de espacios para la recreación está relacionada con sus lugares de residencia, en algunos casos, vivir en el centro de la ciudad significa no tener acceso a los parques vecinales, que se encontrarían en otros espacios de la ciudad o en sus barrios de origen. En la cita 3, el niño hace referencia a la vida en el sur del país, en Puerto Varas, lugar donde residió antes de llegar a Santiago. En su discurso, además se encuentra la tensión provincia-capital y la disminución de tiempo de ocio para compartir en familia.

Cita 1: “Investigadora:¿ En tu casa, tienes más amigos?

Niña: No. Allá donde yo vivo se supone que es un pasaje, pero nos vamos a cambiar de casa y capaz... Sería divertido si hubiera un pasaje más grande, (el mío) es chiquitito, así, sin salida y no hay niños” (Niña Argentina, 12 años)

Cita 2: “En realidad no es un barrio, yo vivo en el centro. Vivo en un edificio, mantengo encerrada casi todo el tiempo y a veces voy a la casa de ella”. (Niña colombiana, 12 años)

Cita 3: “porque en el sur la vida es diferente, es distinta es como más relajada podíamos salir más en cambio acá mi mamá pasa trabajando, mi padrastro igual, nos queda poco tiempo, por eso no salimos” (Niño colombiano 15 años)

7.7. EL RIESGO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Tal como se presenta a continuación, este grupo de niñas tiene una fuerte percepción de peligro al habitar los espacios públicos.

Niña 1: Uno en Colombia tenía más posibilidades de salir que acá.

Niña 2: Aunque sea más peligroso allá

Niña 1: Allá uno puede salir sola. Acá no. Acá gente (baja la voz)... Mucha gente depravada

Niña 3: Bueno, sí hay, pero no tanta como acá. Allá hay gente que uno conoce y ya.

Investigadora: ¿Qué les han dicho luego?

Niña 2: Que atracan mucho, porque Puente Alto, Puente Atraco, algo así

Investigadora: ¿Acá es más inseguro que en Colombia? ¿Qué han visto ustedes?

Niña 3: En la calle por ejemplo he visto que le roban a varias personas. He visto demasiado borracho.

Niña 2: Cogen a la fuerza, horrible... Borrachos

Niña 1: la otra vez en el metro estábamos. Que un señor estaba... había una niña de un colegio aquí y el señor estaba atrás y se sacó su cosa (pene) a manosear a la niña. (Niñas colombianas)

7.8. IMPOSIBILIDAD DE SALIR DEL PAÍS POR DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA

Cita 1: Investigadora: ¿Y has podido volver a Perú después de que te viniste?

Niña: No

Investigadora: ¿Y hay posibilidades de que vuelvas?

Niña: Sí, porque ahora tengo el carnet” (Niña peruana 13 años, dos años viviendo en Chile)

8. A MANERA DE CIERRE

Se indicó en los anteriores acápites la ausencia de una política migratoria que garantizara el acceso a los derechos humanos para la niñez extranjera a pesar de la firma de tratados internacionales. Una legislación garantista genera todo un espacio social e institucional para la comprensión de sus condiciones de vida, así como de marcos

de acción que se distancien de prejuicios sobre un 'otro no nacional'. Cuando se ubica al/la migrante como un sujeto de derecho al interior de la legislación nacional, se le concede un estatus de ciudadano y miembro activo de la sociedad.

Resultados parciales de la investigación en curso, señalan dificultades que tiene la niñez en sus espacios cotidianos, especialmente en su llegada e inserción al contexto chileno. Muchas de ellas reflejan la manera como son considerados desde la institucionalidad, es decir, sin ningún amparo por parte del Estado.

Las dificultades para mantener la visa vigente, así como los documentos legales, genera entre otras cosas problemas para la reunificación familiar lo cual está asociado a sentimientos de soledad, tristeza, además de problemas de comportamiento. Por otra parte, los tiempos de reunificación también se incrementan en la medida que la legislación migratoria no concibe a la familia como una unidad social a ser atendida para la protección de la niñez. La pérdida de referentes afectivos tales como miembros de la familia extensa y amigos es una de las múltiples consecuencias de la migración y las dificultades para establecer nuevas redes sociales y familiares también pasan por los marcos legislativos.

Los niños y las niñas poco a poco han pasado de ser acompañantes anónimos en los fenómenos migratorios a ser sujetos visibles y activos, cuya voz permite develar las condiciones en que se dan tales desplazamientos al interior del continente, específicamente en el contexto suramericano. Ha sido de nuestro interés en este texto describir la manera como la política migratoria Chilena, o mejor, su ausencia, se traduce en formas estructurales de opresión que dificultan el acceso a los derechos humanos, así como a los consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, generando un escenario propicio para diversas formas de racismo en el cual se discrimina no sólo por nacionalidad sino también por elementos étnico-raciales, dada la marcación racializante de la cual algunos de ellos son objeto en los espacios postmigratorios (Suárez-Cabrera, 2015).

La niñez migrante se encuentra doblemente desprotegida en el contexto chileno. Primero, al igual que sus pares nacionales, se encuentra ante la falta de una política de infancia con enfoque de derechos. Segundo, en tanto sujeto migrante ante la ausencia de una normativa en la cual los derechos humanos desplacen la perspectiva policiva y restrictiva que actualmente domina la 'Ley de Extranjería'.

En el actual escenario global, caracterizado por desplazamientos humanos cuyos motivos son tan diversos como las mismas experiencias migratorias, los Estados juegan un rol preponderante en las condiciones de bienestar, no sólo de sus poblaciones, sino también

de quienes ingresan a los territorios nacionales. En muchos casos, el sentido común pretende que el proceso de inclusión o integración de la población migrante a la sociedad receptora, sea responsabilidad exclusiva de los migrantes, (Zavala y Rojas, 2005), considerando al Estado como un ente neutral.

Cuando “las políticas inmigratorias centradas en la responsabilidad individual del migrante tratan de ignorar que la inmigración es, a lo menos parcialmente, el resultado de las acciones de los gobiernos y de los principales actores sociales y económicos de los países receptores” (Zavala y Rojas, 2005: 166), consideramos anacrónico la existencia de la Ley de Extranjería que siendo creada durante la dictadura militar no sólo concibe al extranjero como una amenaza para la seguridad nacional, sino que actualiza los significados que históricamente se han ido sedimentando sobre “los migrantes no deseados” para el país. La ausencia de una política migratoria que esté acorde con las dinámicas de movilidad humana en la cual los derechos humanos internacionales cuestionan la ciudadanía nacional, conllevan una serie de situaciones que afectan los procesos de reunificación familiar, profundizando las condiciones de vulnerabilidad a las que son expuestos los niños y las niñas quienes han perdido los referentes afectivos que estaban en sus países de origen, esto es, amigos, vecinos y miembros de la familia extensa con quienes convivían cotidianamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya, D., & Retuerto, I. 2012 Hacia una protección integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas en Chile. Nuevas condiciones y desafíos pendientes” en *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacionales en Chile. Avances y desafíos* (Santiago: ACNUR/ OIM/UNICEF).
- Baeza, M. A., & Silva, G. 2009 Imaginarios sociales del otro: el personaje del forastero en Chile (de 1845 a nuestros días)” en *Sociedad Hoy*, 17, 29–38.
- Cano, M., Soffia, M., & Martínez, J. 2009 *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio* (Santiago: s/d).
- Cárdenas Boudey, S. 2013 Mudanzas de la infancia: entre la institucionalización, la ciudadanización y la mercantilización. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20140120033931/Cardenas.pdf>
- Carrillo, J. J. 2010 El neoliberalismo en Chile: entre la legalidad y la legitimidad. Entrevista a Tomás Moulián en *Perfiles*

- Latinoamericanos*, 35, 145–155. Disponible <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11515387006>
- Colectivo Sin Fronteras 2007 *Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad* (Santiago de Chile: Editorial Quimantú).
- De la Maza, C., y Riveros, M. P. 2014 “Derechos humanos de la infancia y adolescencia: política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes” en T. Vial Solar (Ed.) *Informe Anual sobre derechos humanos en Chile 2014* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales).
- Departamento de Extranjería y Migración 2011 *Informe anual Departamento de Extranjería y Migración* (Santiago de Chile).
- Espejo, N., y Balart, A. 2012 “Los derechos de los niños migrantes: desafíos para la legislación migratoria chilena” en ACNUR, IOM, & UNICEF (Eds.) *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacionales en Chile. Avances y desafíos* (Santiago: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR/ Organización Internacional para las Migraciones OIM/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF).
- Gajardo Falcón, J. 2014 “Multiculturalismo y el debate constitucional chileno” en *Revista de Derecho*. Escuela de Postgrado, 6 (2013), 307-318. Disponible en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RDEP/article/viewFile/36009/37677>
- Hernández, M. 2011 *La migración peruana en Chile y su influencia en la relación bilateral durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)* (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Huatay, C. 2007 “Educación pública e inmigrantes en Chile. Un análisis desde los derechos económicos, sociales y culturales”. Diplomado y Representante Regional para América Latina y el Caribe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Fundación Henry Dunant América Latina, Santiago, Chile.
- Huerta, H. 2013 “Chile reprueba en informe sobre derechos de los niños y los adolescentes” en *Diario U Chile*. Disponible <http://radio.uchile.cl/2013/09/02/chile-saca-nota-roja-en-informe-sobrederechos-de-los-ninos-y-los-adolescentes>
- Lagos, V. H. 2014 “Derechos de los migrantes y refugiados” en T. Vial Solar (Ed.) *Informe Anual sobre derechos humanos en Chile 2014* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales).
- Lahoz, S. 2012 “De la necesidad de resguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes implicados en procesos migratorios y los de

- sus familias” en ACNUR, OIM, y UNICEF (Eds.) *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacionales en Chile. Avances y desafíos* (Santiago de Chile: ACNUR/Organización Internacional para las Migraciones OIM/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF).
- Larraín, J. 2001 *Identidad Chilena* (Santiago de Chile: LOM).
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. 2009 “Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina ¿Una cosa lleva a la otra?” (Madrid: Fundación Carolina).
- Martínez, J. 2003 “El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002” (N 49). Santiago de Chile.
- Martínez, J. (2011). Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio del Interior 1975 “Decreto Ley 1094 Establece normas sobre extranjeros en Chile (Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).
- Nash, C. (2012) *Derecho internacional de los derechos humanos en Chile Recepción y aplicación en el ámbito interno. Derechos económicos y sociales. Globalización económica y Constitución Política* (Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos y Universidad de Chile). Disponible en <http://www.cd.h.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/91.pdf>
- OEA 2011 “Chile. Sinopsis del marco normativo vigente sobre migración”. Disponible en http://www.migracionoea.org/paises/Sinopsis_CL.asp
- OIM 2003 “Migración y Familia” en *Desarrollo de Políticas sobre Migración* (OIM: s/d).
- Pavez, I. 2012 “Inmigración y racismo: Experiencias de la niñez peruana en Santiago de Chile. Si Somos Americanos” en *Revista de Estudios Transfronterizos*, XII N° 1, 75–99.
- Pérez, V. 1854 *Memoria sobre emigración, inmigración y colonización* (Santiago de Chile: Imprenta de Julio Belin).
- Peroni, A. 2008 “Estado y Sociedad Civil el lugar del (re)encuentro: las Políticas Públicas de Nueva Generación” en *II Escuela Chile-Francia Transformaciones del espacio público* (Santiago de Chile).
- Petit, J. M. 2003 *Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos* (Santiago de Chile: CEPAL).

- Picontó, T. 2009 “Derechos de la infancia: Nuevo contexto, nuevos retos” en *Derechos y Libertades* N° 21, pp. 57-93.
- Poblete, R. 2006 *Educación intercultural: Teorías, políticas y prácticas. La migración peruana en el Chile de hoy. Nuevos desafíos para la integración* (Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona).
- Rojo, G. 2008 “Campo cultural y neoliberalismo en Chile” en II Escuela Chile - Francia Transformaciones del espacio público (Santiago de Chile).
- Santos, B. de S. 2010 *Descolonizar el saber, reinventar el poder* (Montevideo: Ediciones Trilce/Universidad de la República).
- Sassen, S. 2003 “Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos”. Disponible en <http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Contra geografías%20de%20la%20globalizaci%C3%B3n-TdS.pdf>
- Schiappacasse Cambiaso, P. 2008 “Segregación residencial y nichos étnicos de los inmigrantes internacionales en el Área Metropolitana de Santiago” en *Revista de Geografía Norte Grande* N° 38, pp. 21-38.
- SERPAJ 2013 “Nuestro desafío como país es que los niños, niñas y jóvenes sean sujetos de Derechos” en Solimano, A. 2013 *Migraciones, capital y circulación de talentos en la era global* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica).
- Stefoni, C. 2004 *Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y transformación en ciudadanos* (FLACSO: Santiago de Chile).
- Stefoni, C. 2011 “La ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante” en B. Feldman-Bianco et al. (ed.) *La construcción social del sujeto migrante en América Latina Prácticas, representaciones y categorías* (Quito: FLACSO Ecuador/Universidad Alberto Hurtado/CLACSO).
- Stefoni, C., Acosta, E., Gaymer, M., y Casas-Cordero, F. 2008 *Niños y niñas inmigrantes en Santiago de Chile. Entre la integración y la exclusión* (Santiago de Chile: Universidad Albert Hurtado/Organización Internacional para las Migraciones).
- Suárez-Cabrera, D. L. 2010 “Jugando y construyendo identidades en el patio de recreo. Etnografía en una escuela con niño/as hijos/as de inmigrantes y niño/as chilenos/as”. Magíster en Psicología, mención Psicología Comunitaria. Universidad de Chile.
- Suárez-Cabrera, D. L. 2015 “Racialización y sexualización de la niñez migrante de América Latina y el Caribe: Configurando cuerpos para la nación chilena”. Ponencia presentada en el Congreso

- 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. San Juan de Puerto Rico.
- Thayer, E. 2013 “Pablo Longueira: xenofobia, ignorancia y Migración”. Disponible en <http://chileajeno.cl/pablo-longueiraxenofobia-ignorancia-y-migracion/>.
- Tijoux-Merino, M. E. 2013 “Niños(as) marcados por la inmigración peruana: estigma, sufrimientos, resistencias” en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 20, 83–104.
- Universidad Diego Portales 2009 “Derechos Humanos de los migrantes y refugiados” en *Informe Anual sobre derechos humanos en Chile 2009*.
- Zavala, X., y Rojas, C. 2005 “Globalización, procesos migratorios y Estado en Chile” en *Migraciones, globalización y género en Argentina y Chile* (Buenos Aires: Programa Mujeres y Movimientos Sociales/ CECYM de Argentina/ Cotidiano Mujer de Uruguay/Fundación Instituto de la Mujer de Chile/MEMCH/ REPEM).

Marlene Choque Aldana*

Capítulo V

PROCESO DE CAMBIO Y FAMILIAS EN BOLIVIA

POLÍTICAS Y AVANCES NORMATIVOS

INTRODUCCIÓN

El “proceso de cambio” que atraviesa Bolivia es efectivo. Más allá del visible cambio del “personal de la política” —cuyo epítome es la asunción de la presidencia por primera vez por un indígena aymara—, la adopción de una nueva Constitución Política del Estado realzó el papel de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, reconociendo treinta y seis idiomas oficiales además del español; modificó la estructura del Estado, antes unitario, introduciendo un complejo modelo autonómico con gobiernos a varios niveles. La nueva “democracia intercultural” aspira a combinar varias formas democráticas (directa, participativa, representativa, comunitaria). Por otro lado, las políticas se ligan más a los movimientos sociales y la sociedad civil organizada puede, constitucionalmente, vigilar la gestión pública en todas sus instancias. El auge de la venta de hidrocarburos y una administración eficaz permitieron incrementar las reservas internacionales y alcanzar los niveles más altos de la historia nacional. El Estado, visto hace una década como un “Estado fallido”, apuesta ahora a ser un “Estado integral” y a controlar la sociedad, asumiendo la diversidad cultural como propia.

* Profesora e investigadora en el Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Correo de contacto marlene.choque.a@gmail.com.

Todavía no es posible evaluar el alcance de estas transformaciones. El desarrollo mismo de los cambios es tortuoso y, en ocasiones, ambiguo. El respeto proclamado por la Madre Tierra y por *Vivir bien* en armonía con la naturaleza se combina con una economía extractivista despreocupada por la sostenibilidad ambiental. El fomento de la sociedad civil se combina con la intención de controlarla. La exaltación de la democracia de consenso y de la soberanía popular como poder constituyente convive con decisiones asumidas por voto mayoritario y sin aparente discusión. Si bien el impacto de estos cambios es incierto, es posible afirmar que su espectro cubre también las relaciones sociales más básicas y las dinámicas de las familias.

En las declaraciones habituales de las autoridades bolivianas tanto *la familia* como el *Vivir bien* se presentan como expresiones con un sentido aparentemente claro y preciso. Pareciera que todos y todas entendemos qué se quiere decir con esos términos. Tan así es que el vicepresidente usa *la familia* para explicar cómo funciona el país: “El país es como una familia, si gasta más que sus ingresos (PIB), tiene déficit fiscal, si gasta menos, tiene superávit fiscal”.¹ Obviamente, la analogía es eficaz solamente si el público comparte el mismo sentido de lo que es la familia.

Cabe la pregunta: ¿A qué familia se refiere esta analogía?; ¿quiénes cumplen los papeles de miembros de familia (“cabeza de familia”, sobre todo) cuando se piensa en el país como una familia? Más allá de que extrapolar *una* familia al país connota extender las relaciones a veces asimétricas (y autoritarias) que se dan en las familias, no huelga indicar que el vicepresidente “fundó una nueva familia” hace poco tiempo, al casarse, y que el presidente Evo Morales es soltero.

A primera vista, las políticas y los cambios institucionales y legales en curso desde el proceso de formulación de una nueva Constitución Política del Estado expresan simultáneamente la asunción de que hay *una diversidad de familias* y, en aparente contradicción, que existe *esa familia* que es base de la sociedad. A partir de ello, surgen varias preguntas: ¿cuál es el papel de las familias en el modelo boliviano del “Vivir bien” que se plantea como alternativa al desarrollo “occidental”? ¿Cuál es la importancia de las familias en la faceta de producción legislativa del “proceso de cambio” liderado por el presidente Morales? En este texto se abordan estas interrogantes a partir del examen de las políticas, específicamente los cambios legislativos, en relación con las familias.

1 Entrevista con Álvaro García Linera, Programa “El Pueblo es Noticia”, Radio Patria Nueva y Canal 7, 22 de junio de 2008.

1. LA FAMILIA Y LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

Desde una perspectiva de política pública, el tema de la familia o las familias —como sujetos de política o como agencias sociales— no fue tomado en cuenta específicamente; a lo más que se llegó es a considerar a las familias como sujetos receptores o beneficiarios de programas sociales, en una visión predominantemente asistencialista, sin reconocer el rol creador y productor de sociedad. Esta visión fue cuestionada, no solamente por la crítica feminista de la política social sino también porque la problemática misma de las familias se fue complejizando. Para ver cómo fue analizada la familia, se examinarán brevemente las políticas sociales en relación con los regímenes de bienestar y las políticas explícitas o implícitas de familia.

Desde una perspectiva teórica, la importancia de la familia empezó a ser reconocida conceptualmente como parte de “los tres pilares del bienestar”, en el esquema propuesto por el sociólogo danés Gøsta Esping Andersen, que examina cómo se asigna la “producción del bienestar”, o cómo se distribuyen las responsabilidades entre el Estado, el mercado y la familia. Esta tríada permite construir una clasificación de tres regímenes de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador; a partir de la distribución de responsabilidades sociales entre estos tres sectores (Esping-Andersen, 2002: 11 y ss).

Un supuesto fundamental de las políticas durante la vigencia del neoliberalismo en América Latina, especialmente en los años noventa, era que las funciones estatales podían fragmentarse y realizarse por otros sectores. La prioridad del crecimiento económico, la focalización y la confianza en el mercado aparecieron como bases de políticas que liberalizaron los regímenes de bienestar, transfiriendo al sector privado parte de la responsabilidad en la formulación y ejecución de las políticas sociales (Sunkel, 2006).

Hasta la década de los ochenta, los sistemas de seguridad social en América Latina habían sido impulsados por el Estado con base en criterios de universalidad, solidaridad e integralidad y con un énfasis redistributivo, cumpliendo una función compensatoria de las desigualdades sociales. (Sunkel, 2006: 22). Esto promovió

“un modelo de seguridad familiar que, por un lado, favorece a un tipo particular de familia (la familia nuclear) y, por otro, discrimina a las mujeres de manera directa a través de la reproducción de ciertos roles de género que las deja a cargo del cuidado familiar. Las mujeres se transforman en dependientes y subordinadas de sus maridos accediendo a la seguridad de manera indirecta” (Sunkel, 2006:120).

El régimen de bienestar perfilado en los noventa diverge del implementado en los ochentas, donde el Estado tenía un rol protagónico en la

provisión de servicios sociales. El Estado pierde su rol central, mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada. Aunque

“se mantiene la *orientación ‘familista’* en tanto el régimen no absorbe el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares y promoviendo su participación en el mercado del trabajo. La masiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo se ha producido *sin que el Estado haya generado las condiciones para el desarrollo de este proceso*. Además, se ha producido un desplazamiento hacia las familias de provisiones que antiguamente proveía el Estado, lo que constituye a la familia en el otro pilar central de la tríada” (Sunkel, 2006: 24, énfasis añadido).

Desde una mirada más operativa, se puede decir que los componentes de la política social son la protección social, la promoción social y las políticas sectoriales. La *protección social* tiene como objetivo primordial procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para todos los miembros de una sociedad, por tanto, tiene un rol central de la política. La *promoción social* considera todas aquellas políticas y programas que tienden a mejorar la calidad de vida en base a una mayor productividad e ingresos generados de manera autónoma, es decir, las políticas relacionadas con el desarrollo de capacidades (fortalecimiento del capital humano) o del mejoramiento de las condiciones del contexto (intermediación laboral, fomento productivo, financiamiento y asistencia técnica para microempresas y pequeñas empresas, identificación y promoción de nuevos emprendimientos, entre otros). Finalmente, las *políticas sectoriales* contribuyen de manera directa a potenciar el desarrollo humano, fortalecer el capital humano e, indirectamente, a fomentar la cohesión social (Ceccini y Martínez, 2011: 126).

A pesar de la poca importancia conceptual dada a las familias, estas se han mantenido como un pilar clave en los diferentes tipos de regímenes de bienestar. Éstos históricamente han tenido una orientación “familista” que no ha posibilitado la liberación de la mujer de las responsabilidades familiares y en el sistema de protección social persiste el modelo tradicional de “hombre proveedor- mujer cuidadora”.

Las familias suplieron las insuficiencias del sistema de protección social, asumiendo los “costos sociales” de la producción y reproducción del bienestar. Diversos procesos confluyeron en estos “costos”: la presión por el envejecimiento de la población, los embarazos en la adolescencia, la migración de los adultos jóvenes.

A partir de los programas y proyectos existentes, se pueden distinguir tres modelos de políticas en América Latina: *políticas de familia*, *políticas referidas a la familia* y *políticas públicas orientadas “para la familia”* (Goldani, 2005: 322- 327; en Sunkel, 2006).

Las primeras políticas se orientan a intervenir en las familias, promoviendo un cierto modelo ideal de familia, con cargas morales y con valores culturales asociados. Las políticas referidas a la familia apuntan a las funciones sociales de las familias (reproducción, socialización, filiación, herencia). En general en estas políticas subyace la asunción de que existe un tipo de familia (la familia nuclear) de manera dominante y se olvida que en muchos casos se trata de estructuras autoritarias y en las que prevalece la desigualdad (Goldani, 2005; Sunkel, 2006).

Frente a estas políticas, se proponen las políticas “para la familia” o “para las familias”. Estas políticas reconocerían arreglos distintos del matrimonio, la redefinición del cuidado y la protección intergeneracional; promoverían una mayor armonización entre el trabajo y la reproducción social, de manera que las cargas no recaigan injustamente en las mujeres; también reconocerían las posibilidades de ruptura y la fragilidad de los arreglos familiares. Estas políticas se sustentarían en un enfoque de derechos, cuya vulneración restaría legitimidad no solo a las políticas como tales sino a la institucionalidad en sí misma.

El Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” (2007) apunta a contrarrestar la “reproducción intergeneracional de la pobreza” a través de políticas estructurales y de acción inmediata. Pese a ese discurso amplio, lo que más efectivamente se hizo corresponde a las políticas de acción inmediata. Los bonos destinados a los adultos mayores, los escolares, las madres y los funcionarios públicos expresan esta orientación general. Pese a que en los hechos es el Estado el que asume la corresponsabilidad que habría abandonado, los bonos se presentan también como la asunción de corresponsabilidad *por parte de la sociedad* en políticas estatales.

Los programas de transferencia condicionada contrarrestan de cierto modo el desbalance de responsabilidades que se extendió en los años noventa. Siendo su unidad básica la familia, en general recaen básicamente en las mujeres, lo cual puede influir en un “empoderamiento débil” (Molyneux, 2009; en Ceccini y Martínez, 2011). En Bolivia, además de otorgarse a las mujeres, se destinan a los niños en edad escolar y a los adultos mayores.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 2009 Y LOS DERECHOS DE LAS FAMILIAS

La Constitución Política del Estado aprobada por referéndum en 2009 estableció un amplio reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales. El catálogo de derechos constitucionalizados se incrementó, dando un énfasis a derechos colectivos que no se incluían en la anterior Constitución, especialmente los de las naciones y pueblos “indígena originario campesinos”; derechos a la autonomía, al

medio ambiente saludable, a la salud, al acceso a los servicios básicos, entre otros.

La Constitución actual reconoce la existencia de una pluralidad de familias. A diferencia de la anterior constitución, que hablaba con preferencia de *la* familia, en varios apartados se refiere explícitamente a *las* familias, evitando un sesgo tácito favorable a la familia nuclear. De acuerdo con estudios comparativos, en relación con las familias Bolivia tendría una constitución *maximalista* (Zúñiga y Turner 2013).² Tanto en la Constitución como en el Código de las familias se lograron avances normativos significativos en distintos campos: el reconocimiento de la pluralidad, los derechos de las familias y sus integrantes, así como en la legalización de las uniones libres, la agilización del divorcio, la asistencia familiar, entre otros.

Interesa destacar tres aspectos de la conceptualización básica de lo familiar en la Constitución. Primero, que se habla de *familias*, lo cual parecería adelantar la posibilidad de una concepción *pluralista* capaz de abarcar las clases o tipos existentes de familia sin privilegiar un tipo específico. Segundo, el Estado asume el compromiso de garantizar la reproducción social, con lo cual se abren opciones para políticas de corresponsabilidad. Tercero, se concibe a las familias como espacios idealizados de igualdad de derechos y deberes, como parte de un horizonte normativo hacia donde la sociedad debería avanzar.

El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad, y garantizará las condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo integral. Todos sus integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades (Art. 62).

Aunque no se establece una ligazón fija entre el matrimonio y la familia, el tratamiento de las familias se inicia en la definición del matrimonio, que además se da “entre un hombre y una mujer”.³ El horizonte igualitario y equitativo de la constitución boliviana se plantea tanto para los derechos como para los deberes que deberán asumir los miembros de la pareja, sea matrimonio o unión libre o de hecho. Se establece que: “El matrimonio (...) se basa en la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges” (Art. 63), y que:

2 El estudio de Zúñiga y Turner propone dos tipos de constituciones en función de la extensión de la normativa constitucional referida a la familia: *constituciones maximalistas* si pretenden agotar todos o la gran mayoría de los aspectos de la familia, o como *constituciones minimalistas* si solo abordan algunos de ellos (Zúñiga y Turner 2013: 279).

3 Otra ausencia en la Constitución, además del matrimonio de personas del mismo sexo, tiene que ver con los derechos relacionados con la interrupción del embarazo.

Los cónyuges o convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad (Art. 64).

Las constituciones maximalistas se caracterizan por presentar un acápite especial para regular la familia. En el caso boliviano, se trata de la sección “Derechos de las familias”, Sección VI del Capítulo V (“Derechos Sociales y Económicos”), parte a su vez del Título II (“Derechos Fundamentales y Garantías”). Los derechos de las familias aparecen junto a los “Derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud” (Sección V), “Derechos de las personas adultas mayores” (Sección VII) y los “Derechos de las personas con discapacidad” (Sección VIII). Estos apartados connotan un afán estatal de proteger a las familias junto a grupos antes considerados “dependientes” o “vulnerables”.

La constitución avanza de manera significativa en el apartado de los derechos fundamentales. Se norman una serie de derechos, sobre todo de los sujetos antes denominados vulnerables. Por mencionar algunos, derechos de todas las personas, pero especialmente las mujeres, para no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad; derecho a un hábitat y vivienda adecuada (Art. 15); derecho a la reunificación familiar para padres o hijos asilados o refugiados (Art. 29); acceso a la seguridad social (Art. 45); también se logran avances en los derechos de las personas con discapacidad o capacidades diferentes (Art. 70), entre otros.

Un grupo particularmente importante es el de las niñas, niños y adolescentes. La Constitución reconoce el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a vivir y desarrollarse en el seno de su familia (de origen o adoptiva) o de una familia sustituta:

Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a su desarrollo integral.
Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer en el seno de su familia de origen o adoptiva. Cuando ello no sea posible, o sea contrario a su interés superior, tendrá derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley.
Todas las niñas, niños y adolescentes, sin distinción de su origen, tienen iguales derechos y deberes respecto a sus progenitores. La discriminación entre hijos por parte de los progenitores será sancionada por la ley. (Art. 59).

La Constitución Política del Estado establece que es un deber del Estado, la sociedad y las familias garantizar la priorización del *interés superior de la niña, niño y adolescente*. Esto significa que cualquier interpretación jurídica debe reconocer la preeminencia de sus derechos,

su necesidad de recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado (Art. 60).

Siguiendo el principio del “interés superior de las niñas, niños y adolescentes” y de su derecho a la identidad, la Constitución avanza en normar respecto de la presunción de filiación, válida por indicación de la madre o el padre, salvo prueba en contrario a cargo de quien niegue la filiación (Art. 65). Este elemento implica un avance significativo que será normado en el código de las familias, porque posibilita una simplificación del proceso y un avance para la resolución de las controversias sobre todo en torno a la paternidad; las familias pobres usualmente no apelaban a este derecho no solo por la complejidad del proceso judicial sino por los costos del mismo.

La constitución también prohíbe y sanciona toda forma de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, tanto en la familia como en la sociedad. Prohíbe el trabajo forzado y la explotación infantil (Art. 61). Para el cumplimiento de estos deberes, el Estado, a su vez, asume ciertas funciones constitucionales: “El Estado protegerá y asistirá a quienes sean responsables de las familias en el ejercicio de sus obligaciones” (Art. 64). Todas estas medidas constituyen un marco para el diseño de políticas de familia y estrategias que den respuestas integrales y comprometidas a las problemáticas y necesidades actuales de las familias en Bolivia.

El Estado aparece como garante y protector de las familias y se compromete a asegurar las condiciones sociales y económicas para su desarrollo integral. La Constitución hace alusión al posicionamiento de las familias en la sociedad sin asignarles de manera explícita un rol:

El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad, y garantizará las condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo integral. Todos sus integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades (Art. 62).

El desarrollo legislativo posterior incluyó la elaboración de dos códigos relacionados a las familias y sus integrantes y varias leyes orientadas a resolver problemáticas y demandas apremiantes sobre todo de las mujeres. Los primeros son los más recientes: el Código de la Niña, Niño y Adolescente (Ley N° 548, de 17 de julio de 2014) y el Código de las familias y del proceso familiar (Ley N° 603, de 19 de noviembre de 2014). Entre las leyes demandadas por las organizaciones de mujeres, en orden cronológico, podemos mencionar la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres (Ley N° 243, de 28 de mayo de

2012) y la Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (Ley N° 348, de 9 de marzo de 2013). También se debe mencionar la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación (Ley N° 45, de 8 de octubre de 2010)

3. NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE FAMILIAS, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

3.1. LAS FAMILIAS Y EL MATRIMONIO. DIVERSIDAD E IGUALDAD DE DE-RECHOS

Luego de una amplia discusión y sin conseguir un consenso definitivo de todos los sectores directamente involucrados, el “Código de las familias y del proceso familiar” fue aprobado mediante la Ley N° 603, el 19 de noviembre de 2014. Aunque todavía no entró íntegramente en vigencia —su puesta en vigor pleno se programó para el 6 de agosto de 2015—, constituye indudablemente un avance normativo destacable en el país, sobre todo cuando se lo compara con los alcances y limitaciones conceptuales, ético-morales y procedimentales del anterior Código de familia —formulado en la época de las dictaduras y elevado a rango de ley en 1988—,⁴ cuyos preceptos estaban ya desfasados frente a las necesidades de regulación de las relaciones intrafamiliares y de las relaciones de las familias con el resto de la sociedad en Bolivia. El nuevo Código regula los derechos de las familias, las relaciones familiares y los derechos, deberes y obligaciones de sus integrantes, sin discriminación ni distinción.

En la normativa boliviana se observan avances innovadores en la concepción de la familia, que ya se vislumbran desde el mismo nombre del “Código de las familias y del proceso familiar”, donde se alude a un reconocimiento abierto de la pluralidad de arreglos familiares, que no está limitado necesariamente al matrimonio, avanzando más bien en la equiparación de la familia matrimonial y la no matrimonial. Los principios en los que se sustenta el nuevo Código de las familias son nueve: protección a las familias, solidaridad, diversidad, interculturalidad, equidad de género, dignidad, igualdad de trato, integración social y el de interés superior de la Niña, Niño y Adolescente.

Sobre todo los principios de diversidad, equidad de género, igualdad de trato e interés superior revelan un espíritu *igualador* en la legislación, ya que se postulan relaciones equitativas entre mujeres y hombres, un trato jurídico igualitario internamente entre los integrantes de las familias, así como entre las diversas formas de familia. Final-

4 “Código de Familia” aprobado mediante el Decreto Ley N° 10426, el 23 de agosto de 1972, elevado a rango de Ley mediante Ley N° 996, de 4 de abril de 1988.

mente, se afirma la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes frente a cualquier otro interés. Este privilegio del interés superior de los sujetos, incluido ya en el Código del Niño, niña, adolescente de 1999, ahora es parte de la Constitución Política del Estado.

La conceptualización de las familias en el nuevo Código destaca la dimensión relacional entre personas que se unen por un tiempo indefinido. Hace énfasis también en el carácter equitativo y armónico de la interacción sustentada en relaciones de distinto carácter (emocionales, afectivas y de parentesco-consanguinidad, adopción, afinidad u otras formas):

Artículo 2. (Las familias y tutela del Estado). Las familias, desde su pluralidad, se conforman por personas naturales que deben interactuar de manera equitativa y armoniosa, y se unen por relaciones afectivas emocionales y de parentesco por consanguinidad, adopción, afinidad u otras formas, por un periodo indefinido de tiempo, protegido por el Estado, bajo los principios y valores previstos en la Constitución Política del Estado (Art. 2).

El Código de las familias ratifica y amplía la vocación del Estado como protector de las familias y el compromiso de orientar las políticas públicas respetando la diversidad, desarrollar las capacidades de las familias para el cumplimiento de sus roles y las decisiones legislativas, judiciales y administrativas para garantizar los derechos de las familias y de sus integrantes (Art. 4. I-V). Esto confirma un enfoque colectivista en el Código. El Código además plantea un artículo extenso con trece incisos donde se confirma de manera explícita el rol del Estado como protector de las familias en situación de vulnerabilidad.

En el nuevo Código todavía se observa una cierta inclinación a valorar los deberes asociados a los roles tradicionales de los padres. En el artículo referido a los derechos y deberes de la madre y padre, además de los básicos de filiación, protección, cuidado, de administrar patrimonio, se les asigna: “Cuidar y garantizar el desarrollo integral de sus hijas e hijos” (Art. 41.c); “Participar y apoyar en la implementación de las políticas del Estado, para garantizar el ejercicio de los derechos de sus hijas e hijos” (Art. 41.e). El énfasis en el rol tutelar de los padres acusa connotaciones conservadoras, expresadas en la preocupación de que los padres sean responsables del respeto de los derechos humanos y establecer los límites del comportamiento (Art. 41.f-g).

En el Código de Familias vigente no se establece una relación de interdependencia entre la familia y el matrimonio. Los dos términos aparecen en artículos diferentes, aunque consecutivos, sin un vínculo necesario implícito o explícito, como se observa en el anterior Código (y también en otras constituciones latinoamericanas aún vigentes), que privilegiaba los

roles reproductivos, de crianza y educación, con una visión tradicional y conservadora de la familia. El Código de 1988 (1972) afirmaba:

El matrimonio persigue la perpetuación de la especie y es base de la familia y ésta de la sociedad y del Estado. Ambos esposos tienen el deber de contribuir al robustecimiento y permanencia del matrimonio para que cumpla mejor sus fines, tanto en lo que respecta a ellos mismos como en lo que concierne a la crianza y educación de los hijos (Anexo relativo al inciso 3° del Art. 68).

Llama la atención el rol asignado exclusivamente a las mujeres en el Código anterior: “La mujer cumple en el hogar una *función social y económicamente útil* que se halla bajo la protección del ordenamiento jurídico” (Art. 98; énfasis añadido). Con ello se privilegiaban los roles domésticos de las mujeres, asignándoles una responsabilidad exclusiva de este ámbito. Esto legitimaba desde la normativa una división “natural” del trabajo doméstico y mantenía a las mujeres en una posición de cierto “tutelaje” de parte de los maridos, a quienes se daba la facultad de juzgar la “moralidad” de profesiones u oficios, sin contar con la opinión de la mujer (“el marido puede obtener que se restrinja o no se permita a la mujer el ejercicio de cierta profesión u oficio, por razones de moralidad o cuando resulte gravemente perjudicada la función que le señala el artículo anterior”; Art. 98). Esto muestra que, más allá de los deberes y necesidades *comunes* que reconocía el Código de familia, las mujeres seguían siendo tratadas normativamente, como sujetos sin mayoría de edad ni derechos ciudadanos plenos para ejercer su opción de opinar y tomar decisiones sobre su vida. Las mujeres estaban sujetas a obligaciones cuyo cumplimiento era vigilado por los maridos, que con el argumento de “moralidad” podían impedir a las mujeres el ejercicio del derecho al trabajo.

Otro ejemplo de situación de inequidad en las leyes anteriores se observa en el plazo que el Código de 1988 (1972) establecía a las mujeres para contraer un nuevo matrimonio: “La mujer viuda, divorciada o cuyo matrimonio resulte invalidado no puede volver a casarse sino después de trescientos días de la muerte del marido, del decreto de separación personal de los esposos o de la ejecutoria de la nulidad” (Arts. 62, 150, 388, 473). Si bien esta disposición se mantiene en varias legislaciones de la región, como una medida tendiente a evitar confusiones respecto de la paternidad de un nuevo hijo, habría que evaluar la pertinencia de mantener el tiempo de prohibición de nuevas nupcias, ante el desarrollo de nuevos métodos de detección del embarazo y de atribución de paternidad.

Un avance normativo importante en la legislación actual boliviana fue la constitucionalización y legalización de la unión libre, dada

la importancia de esta institución social en el país. El nuevo código avanzó en la reglamentación de formas simples de reconocimiento judicial y en la eliminación de los dos años de plazo mínimo de convivencia para el reconocimiento legal. El texto constitucional aprobado en 2009 planteó la equiparación de las uniones libres con el matrimonio, señalando como únicos requisitos la “estabilidad y singularidad” y que se trate de una relación entre heterosexuales:

Las uniones libres o de hecho que reúnan condiciones de estabilidad y singularidad, y sean mantenidas entre una mujer y un hombre sin impedimento legal, producirán los mismos efectos que el matrimonio civil, tanto en las relaciones personales y patrimoniales de los convivientes como en lo que respecta a las hijas e hijos adoptados o nacidos de aquéllas. (Art. 63.II).

El nuevo Código reafirma la equiparación con base en “el trato conyugal, la estabilidad y la singularidad (...que) se apoyan en un proyecto de vida en común” (Art. 64). Responde a una problemática arraigada y a la que no se dio solución en la normativa anterior. Las uniones libres o uniones de hecho, denominadas en Bolivia como *concubinato*, fueron y son aún muy generalizadas en los sectores populares y medios. El Código contiene un capítulo específico denominado “Constitución del Matrimonio y de la Unión Libre”, donde se establece la equiparación de la unión libre con el matrimonio, reconociéndoles el mismo estatus legal y efectos jurídicos.

También se norma la certificación de la unión libre en los registros civiles según un procedimiento ágil, mediante registro unipersonal, sin necesidad del dictamen de un juez y sin plazos de espera. En el caso de que no exista un documento que legalice la unión libre, adquiere su validez plena tras convivir dos años. En estos casos, es suficiente un testigo para la emisión de la certificación posterior. El Código también avanza en términos de equidad dentro de la familia, pues reconoce la igualdad de responsabilidades y obligaciones tanto para los padres como para los hijos, dejando el anterior sesgo patriarcal, y protegiendo sobre todo a las madres e hijos. Se establece un articulado específico denominado “Igualdad conyugal”: “Los cónyuges tienen los mismos derechos y deberes en la dirección y gestión de los asuntos del matrimonio o de la unión libre como el mantenimiento y responsabilidades del hogar y la formación integral de las y los hijos, si los hay” (Art. 173, I).

En términos de derechos y deberes comunes de las parejas, se puede destacar el reconocimiento legal de algunas decisiones y responsabilidades comunes. Entre los derechos comunes, se innovó en la formulación de derechos para decidir libremente y de acuerdo mutuo sobre tener hijos, cuántos y en qué momentos (Art. 174.b). Entre los deberes,

vale la pena mencionar: satisfacción de las necesidades comunes (Art. 175.d); la economía del cuidado del hogar, que implica compartir democráticamente las responsabilidades domésticas, el cuidado de ascendientes y descendientes comunes (Art. 175.e); respeto de la negativa de la o el otro cónyuge a tener relaciones sexuales (Art. 175.h).

Hay que aclarar que no se avanza solamente en términos de derechos sino también de deberes y responsabilidades para las mujeres, que si bien se formulan para las madres y padres, en caso de necesidad los varones podrían apelar a esta normativa: “A contribuir a la satisfacción de las necesidades comunes, en la medida de sus posibilidades”; “En caso de desocupación o impedimento para trabajar de uno de ellos, el otro debe satisfacer las necesidades comunes” (Art. 175.e).

Otro de los elementos innovadores y con potenciales de despatriarcalización en el nuevo Código de familias es la eliminación del plazo que debía esperar la mujer para contraer un nuevo matrimonio después de un divorcio o de la muerte del cónyuge. En el nuevo Código de las familias se definen tres figuras de divorcio: de mutuo acuerdo cuando no hay bienes personales ni patrimoniales; de mutuo acuerdo existiendo bienes patrimoniales e hijos, y el divorcio contencioso, cuando no hay acuerdo entre ambas partes y solo la necesidad del divorcio. En el primer caso, el divorcio se tramita a través del notario de fe pública, siempre y cuando no haya bienes gananciales ni hijos o cuando estos sean mayores de 25 años. En los otros casos, el divorcio se tramita por vía judicial; en esa situación, la autoridad no debe emitir juicio de valor alguno ni intentar imponer la reconciliación.

La aprobación del nuevo Código posibilita la agilización de los divorcios por mutuo acuerdo. La desvinculación conyugal del matrimonio o de la unión libre por la vía rápida procederá cuando desvinculación, las personas pueden volver a constituir matrimonio o unión libre sin condicionante alguna, con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Código” (Art. 218). El Código de 1988 establecía que la mujer separada debía esperar un año antes de contraer nuevamente nupcias, con el objeto de descartar cualquier duda sobre la paternidad en la posibilidad de un embarazo haya mutuo acuerdo, no haya bienes gananciales sujetos a registros, no existan hijos —o que los hijos sean mayores de 25 años— ni solicitud de asistencia familiar. El proceso se tramita por vía notarial, sin necesidad de argumentar causales, y se establece como único requisito la afectación del “proyecto de vida en común” con el objeto de llegar a un *acuerdo regulador de divorcio*. Estos casos se pueden resolver con un proceso extraordinario, mediante la presentación de la demanda oral a través de un notario de fe pública, sin necesidad de abogados. Esto significa la reducción de plazos; evita largos procesos, o las prácticas de comprar testigos o justificativos médicos.

Anteriormente los procesos de divorcios solían demorar hasta dos años o más. Con el nuevo Código, se pretende que concluyan en el tiempo mínimo, una semana en caso de mutuo acuerdo; tres meses, en caso de haber contradicciones; seis meses, como plazo máximo, en situación de apelación y casación. De acuerdo con el anterior Código de familia, el divorcio se tramitaba exclusivamente ante un juez, en un proceso que además de prologado era oneroso. Además era probatorio, con causales de divorcio y presentación de denuncias para justificar la separación (violencia intrafamiliar, maltrato, infidelidad o alguna otra causal). Esto llegaba a afectar a todos los involucrados, sobre todo a los hijos y dejaba una secuela de heridas profundas en las partes en conflicto. Podía suceder inclusive que los cónyuges formaran por su parte nuevas familias y hasta tuvieran hijos antes de la emisión de la sentencia que resolviera su anterior vinculación. La principal innovación radica en la definición de tres tipos de disolución del matrimonio. Al eliminar las causales, el único criterio que se considera es la decisión de no mantener un proyecto de vida en común.

Este cambio significa un avance efectivo, en tanto que, al inhibirse el Estado de presionar para encontrar culpables de la disolución e implícitamente forzar la continuidad de los matrimonios, se eliminan muchos “efectos secundarios” traumáticos de los procesos de divorcio.

Filiación

Uno de los grandes avances de la normativa boliviana es el referido al tema de la filiación de los hijos y las hijas. En la constitución de 2009 está reconocido como parte de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes y de manera conjunta al derecho a la identidad, además en función del interés superior de éstos, se reconoce como válida la presunción de filiación por indicación de la madre o el padre. Esto significará una solución a la dramática situación de las hijas e hijos que no eran reconocidos de manera voluntaria por sus progenitores.

Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a la identidad y la filiación respecto a sus progenitores. Cuando no se conozcan los progenitores, utilizarán el apellido convencional elegido por la persona responsable de su cuidado. (Art. 59.iv).

En virtud del interés superior de las niñas, niños y adolescentes y de su derecho a la identidad, la presunción de filiación se hará valer por indicación de la madre o el padre. Esta presunción será válida salvo prueba en contrario a cargo de quien niegue la filiación. En caso de que la prueba niegue la presunción, los gastos incurridos corresponderán a quien haya indicado la filiación. (Art. 65).

El Código de las Familias reitera los derechos de filiación constitucionalizados, y avanza un paso más allá de la Constitución al normar nuevas modalidades de filiación (voluntad conjunta, por indicación o judicial) y al dar apertura a formas alternativas de registro del nombre mediante la libre elección del orden de apellidos de los hijos. El Estado garantiza la filiación materna, paterna o de ambos. (Art. 13.3). La filiación se realiza por voluntad conjunta de los progenitores, por indicación de la madre o del padre, o por resolución judicial. (Art. 14.1).

Una de las innovaciones más significativas del nuevo código se refiere a los tipos y modalidades de filiación, que posibilita que las madres o padres solteros puedan realizar la filiación del hijo o hija a sola indicación del nombre del otro progenitor (*filiación por indicación*). A diferencia de la anterior normativa que sólo permitía la *filiación judicial*. Esto representaba barreras procedimentales y económicas, sobre todo, para las madres de sectores populares, quienes debían iniciar y diligenciar largos procesos judiciales para llegar a la demostración de la paternidad. A partir de la nueva normativa, es el progenitor, que en caso de desacuerdo con la filiación, quien deberá correr con los gastos de exámenes para demostrar que no existe el vínculo sanguíneo indicado.

Con el Código anterior, las madres y padres registraban a sus hijos siguiendo un determinado patrón convencional en los apellidos. Usualmente se registraba primero el apellido paterno, seguido por el materno (el mismo orden se repetía para el tercer y cuarto apellidos). Con el nuevo Código de las Familias se norma la posibilidad de la libre elección del orden de apellidos en el momento del registro de filiación.

Para el momento de la filiación de los hijos no se requiere la presencia del padre y la madre, ya que puede realizarse por indicación. En la práctica cotidiana esto: “permite a las madres el derecho de poner sus apellidos a sus hijos, porque el nuevo código establece la obligatoriedad de que un niño lleve los dos apellidos y acabar con el apellido convencional, al que apelaban muchas mujeres” (Nardy Suño, exministra de Transparencia). Según otras autoridades, esto estaría resolviendo los rasgos discriminatorios y patriarcales que regían la filiación de los hijos e hijas, pues el apellido paterno ya no primará ante las leyes bolivianas pues “el hijo o hija debe llevar los dos apellidos, puede ser solo de la madre, el padre o de ambos” (Marianela Paco, exdiputada y actual Ministra de Comunicación).

La cuestión de los nombres y el orden de éstos, si bien puede parecer una discusión meramente formal, tiene importancia vital para las hijas y los hijos para quienes no estaba asegurado su derecho a la identidad y a la filiación.

Una de las innovaciones más valoradas en el nuevo Código de Familias es el tema de la asistencia familiar. Con la anterior ley, se otorgaba hasta que el hijo o hija cumpla 18 años de edad, en la nueva norma se mantiene la mayoría de edad, y se amplía la posibilidad de extenderla hasta que la o el beneficiario cumpla los 25 años, con el fin de asegurar su formación técnica o profesional o el aprendizaje de un arte u oficio, siempre y cuando se evidencien resultados efectivos.

La asistencia familiar constituye un derecho y una obligación de las familias y comprende los recursos que garantizan lo indispensable para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda, recreación y vestimenta. Algo que hay que destacar del nuevo código es que la asistencia familiar no solo se da con relación a dependientes descendientes, sino a dependientes ascendientes o colaterales. Por consiguiente, en caso de ser necesario, los progenitores también tienen el derecho de pedir una pensión a los hijos, así como un hermano a otro, siempre y cuando se demuestre la necesidad (Art. 109). Un elemento que marca un hito histórico del nuevo código, es que por primera vez se establece un tope mínimo de pensión, el 20% del salario mínimo nacional, que en el momento de aprobación del código era equivalente a Bs 288 (aproximadamente un poco más de 40 \$ US) (Art. 116).

El código es claro en el sentido de privilegiar las cuotas de asistencia familiar, que no se reducen ni eliminan por las nuevas relaciones que los responsables puedan asumir. Los progenitores no pueden retrasarse más de tres días para hacer efectivo el pago de la asistencia, ya que pueden verse afectados con la retención del 50% o el total del mismo, hasta ponerse al día con sus obligaciones (Art. 116). Además que abre la posibilidad de cumplir con la asistencia familiar de forma directa o a través de una cuenta bancaria para evitar que el progenitor con la tutela de los hijos, usualmente la madre, “peregrine” para recibir las cuotas correspondientes a la asistencia familiar.

3.2. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. CORRESPONSABILIDAD ENTRE EL ESTADO Y LAS FAMILIAS

El Código Niña, niño y adolescente, Ley N° 548, de 17 de julio de 2014, reemplaza al Código Niño, niña, adolescente vigente desde 1999 (Ley 2026 de 27 de octubre de 1999). Reafirma la prioridad del interés del niño, niña o adolescente, ya presente en el anterior Código, como criterio de interpretación legal. En cuanto al papel de las familias, introduce el principio de corresponsabilidad y abunda más en la idea del cuidado que debe brindarse a las niñas, niños y adolescentes. En-

tre las garantías se explicita lo siguiente: “Artículo 8. (Garantías). III. Es función y obligación de la familia y de la sociedad, asegurar a las niñas, niños y adolescentes oportunidades que garanticen su desarrollo integral en condiciones de igualdad y equidad”. En relación con el principio de corresponsabilidad y el papel de la familia (aunque en algunos artículos se explicitan “las familias”), se establece:

Artículo 11. Principios.

h) Corresponsabilidad. Por el cual el Estado en todos sus niveles, las familias y la sociedad, son corresponsables de asegurar a las niñas, niños y adolescentes, el ejercicio, goce y respeto pleno de sus derechos;

i) Rol de la Familia. Por el cual se reconoce el rol fundamental e irrenunciable de la familia como medio natural para garantizar la protección integral de niñas, niños y adolescentes, y su papel primario y preponderante en la educación y formación de los mismos. El Estado en todos sus niveles debe asegurar políticas, programas y asistencia apropiada para que la familia pueda asumir adecuadamente sus responsabilidades.

Un capítulo del Código se dedica al derecho a la familia (en el Código de 1999 se trataba de un título, un apartado de mayor rango).

Artículo 35. (Derecho a la familia).

I. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir, desarrollarse y educarse en un ambiente de afecto y seguridad en su familia de origen o excepcionalmente, cuando ello no sea posible o contrario a su interés superior, en una familia sustituta que le asegure la convivencia familiar y comunitaria.

II. La niña, niño o adolescente no será separado de su familia, salvo circunstancias excepcionales definidas por este Código y determinadas por la Jueza o Juez Público en materia de Niñez y Adolescencia, previo proceso y con la finalidad de protegerlo.⁵

En el capítulo de Derecho a la familia se establecen las condiciones en que se suspende parcial o totalmente y se extingue y restituye la autoridad materna o paterna. Igualmente se definen los criterios de integración del niño, niña o adolescente a una familia sustituta y de guarda, tutela y adopción, además de la situación de menores con madre o padre privados de libertad.

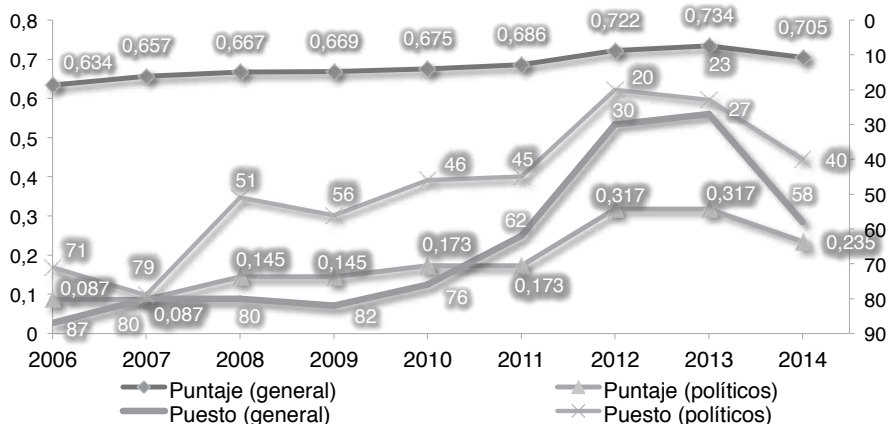
5 En el Código actual se prefirió desde el título dar prioridad a las niñas (el de 1999 se refería al “niño, niña o adolescente”). Una diferencia de concordancia en el segundo inciso (“La niña, niño o adolescente no será separado de su familia”) revela que la redacción del actual Código se basó parcialmente en el anterior.

4. LEGISLACIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y AMPLIACIÓN DE TIPOS PENALES

Las relaciones de género están cambiando en Bolivia. Los puntajes nacionales en el Índice de Brecha de Género del Foro Económico Mundial para 2012 y 2013 permitían ver los cambios positivos en el ejercicio de los derechos de las mujeres, sobre todo en los derechos políticos, en Bolivia en los últimos años. Si bien existen algunas críticas sobre el índice mismo,⁶ es claro que Bolivia experimentó una transformación visible. De ocupar el puesto 87 en 2006, llegó al puesto 27 entre 136 países en 2013 (aunque bajó en 2014 al puesto 58, debido sobre todo a los casos de violencia). El Gráfico 1 muestra esos cambios a partir del año 2006.

Gráfico 1

Bolivia. Índice de Brechas de Género, 2006-2014 (índice general e índice de brecha política; puntajes y posición entre 136 países)



Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

Los factores que determinaron los avances en relación con otros países tienen que ver con los logros en la representación política, en las proporciones de mujeres que lograron ingresar a los órganos de po-

⁶ Las mediciones no están en términos absolutos; se construyen con base en las diferencias entre mujeres y varones, de manera que países con mejores condiciones de acceso a la salud en general, por ejemplo, pueden tener peores puntajes que otros si sus diferencias por género son mayores que los de otros países con menor acceso pero menor diferencia entre hombres y mujeres.

der del Estado, sobre todo, en la Asamblea Legislativa Plurinacional y, en ciertos períodos, en el Órgano Ejecutivo, llegando inclusive a conformar un gabinete ministerial paritario. Los retrocesos que se observan en el gráfico para 2014 se deben sobre todo a la persistencia de la violencia contra las mujeres, que adquirió caracteres preocupantes durante los últimos años.

Las políticas relacionadas con el género en Bolivia pasaron del *feminismo de Estado* —entendido sobre todo como la creación y el funcionamiento de oficinas estatales dedicadas a atender la problemática de las mujeres—, en el período anterior al “proceso de cambio”, a una variedad de acciones y propuestas cobijadas en un discurso de despatriarcalización. Inicialmente estas propuestas negaron la especificidad de los problemas de género (en nombre de la igualdad de toda la población y de la opción por no “sectorializar” las políticas en función de “minorías” o “grupos vulnerables”). Posteriormente intentaron enlazar los enunciados de descolonización y despatriarcalización.

Durante el desarrollo del “proceso de cambio” el gobierno se opuso a fortalecer un *sector* de las políticas o las instancias relacionadas con las mujeres, a favor de la idea de una posible “transversalización”. Al iniciarse el primer gobierno de Evo Morales, se cerraron las oficinas de género en el ejecutivo. Durante los años anteriores, la Subsecretaría de Asuntos de Género (1993-1997) y posteriormente el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia (1997-2005) habían cumplido una labor importante en la problematización de la temática de género y las familias en la gestión pública y en el impulso del ejercicio de los derechos de las mujeres. La clausura de este período de feminismo de Estado fue vista como un cambio de orientación en las políticas públicas sectoriales, que ya no focalizarían “grupos vulnerables” específicos como las mujeres y los indígenas. La despatriarcalización sería la apuesta y manera de lograr la transversalización de la dimensión de género.

De acuerdo con algunos estudios, la compatibilización de la descolonización y la despatriarcalización —la idea de que no hay despatriarcalización sin descolonización y viceversa— no es lógicamente necesaria (Cf. Chávez 2011). Tal como reconoció el director de Administración Pública Plurinacional del Viceministerio de Descolonización y Despatriarcalización:

El segundo concepto (Despatriarcalización) no tiene una base de referencia normativa en la Constitución Política del Estado en forma explícita, pero de modo implícito se advierte un paquete de 25 artículos que sin mencionar la palabra despatriarcalización, contienen un programa político de largo aliento y profundidad, en materia de obligaciones estatales (...) Con todo, no deja de ser un paquete que viabiliza una enor-

me potencia política de la despatriarcalización a nivel general, entre economía, política y sociedad (Chivi 2011: 11).

La manera en que el discurso gubernamental vincula la descolonización y la despatriarcalización involucra una visión excesivamente simple del patriarcado, en la que se reconoce de manera forzada un peso desproporcionado a la labor de la iglesia católica (que sería una expresión de la colonialidad). La condensación de elementos patriarcales y coloniales en la iglesia facilitaría la formulación de políticas en contra de ambos procesos. Revertir la influencia del catolicismo significaría avanzar simultáneamente en la descolonización y la despatriarcalización. De acuerdo con el viceministro de Descolonización y Despatriarcalización, la Biblia habría establecido ciertos preceptos (“mitos fundantes”) que dan origen al patriarcado, a partir de la expulsión de Adán y Eva del paraíso terrenal:

“Mujer, pecadora en potencia; mujer, inferior por naturaleza. Y estos preceptos religiosos los convertimos en conductas cotidianas de la sociedad en contra de la mujer. Inferiorizamos a la mujer; invisibilizamos a la mujer y estas conductas cotidianas se convierten en leyes en contra de la mujer” (Félix Cárdenas, conferencia sobre “Avances en el proceso de descolonización y despatriarcalización en Bolivia”, Universidad de Chile, julio de 2014).

Desde 2010, existe una Unidad de Despatriarcalización, en la Dirección General de Administración Pública Plurinacional del Viceministerio de Descolonización (Resolución Ministerial 130, de 4 de agosto de 2010). Como se verá más adelante, la despatriarcalización es vista como un conjunto de políticas contra “el patriarcado”, que se define de manera amplia como “estructuras, relaciones, tradiciones, costumbres y comportamientos desiguales de poder, dominio, exclusión opresión y explotación de las mujeres por los hombres” (Ley 348, Art. 4.12).

4.1. EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA SIN VIOLENCIA

El principal problema que cualquier avance en legislación o en políticas públicas de equidad de género debe enfrentar es la prevalencia de la violencia. Bolivia aparece como uno de los países latinoamericanos en que más violencia sufren las mujeres.⁷ Las denuncias durante los últimos años acusaron un notable incremento, lo cual podría expresar la existencia previa de casos no denunciados o complementaria y alternativamente, el incremento efectivo de los hechos de violencia.

7 De acuerdo con información del Centro de Información y Desarrollo de la Mujer, CIDEM, entre 2009 y 2014 sucedieron en Bolivia 595 feminicidios. La Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud informa que, entre 12 países, en Bolivia las mujeres sufren más violencia sexual o física de sus parejas (25,5% durante los 12 meses anteriores a la recolección de información para 2008).

Los avances legales en el ejercicio de derechos (por ejemplo, la paridad y alternancia en la elección de cargos por voto popular) no pueden ser efectivos si es que no se garantizan previamente condiciones de vida libre de violencia doméstica, acoso sexual, violación marital; se necesitan políticas de salud que permitan al menos reducir la mortalidad materna y, además, políticas que garanticen igual remuneración por igual trabajo. En varios de estos aspectos se constitucionalizaron garantías y se aprobaron instrumentos legales específicos que están en vigencia.

Entre las nuevas leyes sobresale la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, Ley N° 243, de 28 de mayo de 2012, que responde a una demanda y una exigencia que estuvo en la agenda de las mujeres políticas y las organizaciones de mujeres durante varios años. El acoso político se constituía en el principal obstáculo para el ejercicio efectivo de la representación o autoridad por parte de mujeres elegidas o designadas en cargos de decisión. La inclusión del acoso político en los tipos penales es al mismo tiempo una pieza del proceso de “transversalización de género” en la política y una constatación de que la ampliación de oportunidades en el ingreso a los cargos electivos no era suficiente para garantizar la vigencia de los derechos políticos de las mujeres.

En marzo de 2013, como homenaje al Día internacional de la Mujer, se promulgó la Ley N° 348, Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Esta ley modifica el Código Penal y prevé políticas de prevención, atención, protección y reparación en casos de violencia contra las mujeres. En esta ley, la erradicación de la violencia es asumida como prioridad nacional. Su objeto es:

Establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como la persecución y sanción a los agresores, con el fin de garantizar a las mujeres una vida digna y el ejercicio de sus derechos para Vivir Bien (Art. 2).

Reconoce como violencia:

Cualquier acción u omisión, abierta o encubierta, que cause la muerte, sufrimiento o daño físico, sexual o psicológico a una mujer u otra persona, le genere perjuicio en su patrimonio, en su economía, en su fuente laboral o en otro ámbito cualquiera, por el sólo hecho de ser mujer (Art. 6.1).

La despatriarcalización se define como:

la elaboración de políticas públicas desde la identidad plurinacional, para la visibilización, denuncia y erradicación del patriarcado, a través de la transformación de las estructuras, relaciones, tradiciones, costumbres y comportamientos desiguales de poder; dominio, exclusión opresión y explotación de las mujeres por los hombres (Art. 4.12).

La Ley 348 establece diecisiete tipos de violencia que abarcan desde la violencia física hasta la violencia contra la libertad sexual y “cualquier otra forma de violencia que dañe la dignidad, integridad, libertad o que viole los derechos de las mujeres” (Art. 7).⁸ Define siete nuevos tipos penales: feminicidio, acoso sexual, violencia familiar o doméstica, esterilización forzada, incumplimiento de deberes de protección, padecimientos sexuales y actos sexuales abusivos. El feminicidio es entendido como infligir muerte a una mujer en alguna de las siguientes circunstancias: la existencia de una relación presente o pasada entre la víctima y el autor, negación por parte de la víctima de mantener alguna relación, embarazo de la víctima, relación de subordinación, dependencia o compañerismo entre el autor y la víctima, situación de vulnerabilidad de la víctima, antecedente previo de agresión por parte del autor a la misma víctima, precedente inmediato de delito contra la libertad individual o sexual, relación del hecho con la trata o tráfico de personas, relación del hecho con ritos o prácticas culturales (Art. 84). Se trata de delitos de acción pública con penas que llegan a la pena máxima prevista por las leyes bolivianas (30 años de privación de libertad sin derecho a indulto). En conocimiento, las instancias estatales deben actuar sin necesidad de que exista una denuncia o se sostenga un juicio por parte de la víctima.

La misma ley propone la reestructuración institucional con la creación del Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de género, SIPPASE, con instancias de atención y policía y la enunciación de la creación de juzgados especiales. Se establecen también las condiciones y criterios de acción institucional (por ejemplo, las declaraciones de alerta, que permiten el uso de recursos económicos). Durante los dos años de vigencia de esta ley, por falta de asignación de recursos y voluntad de las autoridades y también de algunos funcionarios del sistema judicial, los avances institucionales son incipientes, lo cual genera fuertes

8 Los tipos de violencia son: física; feminicida; psicológica; mediática; simbólica y/o encubierta; contra la dignidad, la honra y el nombre; sexual; contra los derechos reproductivos; en servicios de salud; patrimonial y económica; laboral; en el sistema educativo plurinacional; en el ejercicio político y de liderazgo de la mujer; institucional; en la familia; contra los derechos y la libertad sexual; y cualquier otra forma de violencia.

críticas desde las organizaciones de defensa de los derechos humanos y derechos de las mujeres. La asignación presupuestaria para la implementación de la ley no es parte de la ley misma y depende de decretos reglamentarios en los que se da preferencia al uso de los ingresos impositivos por la explotación de hidrocarburos.

4.2. LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN

Sustentándose en algunos de los principios de la nueva constitución política del Estado (interculturalidad, igualdad, equidad y protección), se promulgó la Ley N° 045, Contra el racismo y toda forma de discriminación, de 8 de octubre de 2010. En ella se define como

“Discriminación” a toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de géneros, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual o sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el derecho internacional (Art. 5).

Recuperando las demandas de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, entre los principios que sustentan la ley están la equidad de género, la equidad generacional, la acción afirmativa y la acción preventiva (art. 2), para asignar al Estado Plurinacional el deber de “definir y adoptar una política pública de prevención y lucha contra el racismo y toda forma de discriminación, con perspectiva de género y generacional” aplicable en todo el país (Art. 6).

Esta política debe estar orientada sobre todo al ámbito educativo, de la administración pública, de la comunicación, información y difusión y del ámbito económico, promoviendo políticas educativas, culturales, comunicacionales y de diálogo intercultural, que ataquen las causas estructurales del racismo y toda forma de discriminación.

También se dispone la creación del Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, encargado de promover, diseñar e implementar políticas y normativa integrales. Además se da la posibilidad a las personas que hubiesen sufrido actos de racismo o discriminación de optar por la vía constitucional, administrativa o disciplinaria o penal, según corresponda. También se disponen medidas específicas para los medios masivos de comunicación, tales como que (Art. 16).

4.3. LEY CONTRA LA TRATA Y TRÁFICO DE PERSONA

En respuesta a la demanda de la sociedad en general, las movilizaciones de las organizaciones de mujeres y presión mediática generalizada por el incremento de casos de desapariciones de jóvenes y sobre todo adolescentes mujeres en los últimos años, el gobierno se vio obligado a impulsar y finalmente a promulgar la Ley N° 263, “Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas”. Aprobada en julio de 2012, esta ley pretende establecer medidas de prevención contra la trata y tráfico de personas y delitos conexos; fortalecer la respuesta del sistema judicial penal; promover y facilitar la cooperación nacional e internacional para alcanzar el objetivo establecido en la presente Ley. Se sustenta en varios principios y valores del Estado, haciendo prevalecer el interés superior del niño, niña y adolescente, que constituye un deber del estado, la sociedad y la familia, así como también los principios de no discriminación, la celeridad y gratuidad en la prestación del servicio integral a las víctimas, entre muchos otros. Se amplía el marco conceptual de los delitos tipificados como trata y tráfico, considerando las siguientes: abuso de una situación de vulnerabilidad, explotación, servidumbre, servidumbre por deudas, servidumbre costumbrista, matrimonio servil, guarda y adopciones ilegales, trabajo forzoso, amenaza, turismo sexual, mendicidad forzada. Esta conceptualización significa un importante avance para considerar acciones que las víctimas ni la población las consideraban como tales, y menos las denunciaba, en algunos casos, porque prevalecía una visión naturalizante de acciones y procesos considerados culturales o “naturales”.

Para fortalecer la institucionalidad, se crea el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas, como instancia máxima de coordinación y representación, para formular, aprobar y ejecutar la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas y delitos conexos, sin discriminación, con equidad de género, generacional e interculturalidad, conformado por las instancias del poder legislativo por nueve ministerios, además de instancias de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo. Sus atribuciones incluyen la formulación de políticas y estrategias, coordinación, seguimiento y evaluación, entre otras. En el nivel departamental, estas tareas deberán ser cumplidas por los Consejos Departamentales contra la Trata y Tráfico de Personas. La ley también avanza en normar mecanismos de prevención y de formulación de políticas y estrategias en los ámbitos educativo, comunicacional, laboral, de seguridad ciudadana y control migratorio.

Los cambios legales que se están desarrollando indican un avance paulatino en el reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres y las familias. Este avance no es uniforme ni tiene una sola dirección. La Constitución Política del Estado, por ejemplo, sufrió va-

rios cambios de contenido en algunos puntos clave entre las deliberaciones en la Asamblea, la redacción final del proyecto, la revisión de concordancia y el acuerdo parlamentario que realizó la modificación final del texto.

5. POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS “PARA VIVIR BIEN”

La política social implementada antes del gobierno del Movimiento al socialismo MAS-IPSP, no escapaba la orientación de las políticas sociales implementadas en la región, las mismas que estuvieron enmarcadas en la “Teoría del rebalse” propuesta por los organismos multilaterales en el contexto del consenso de Washington. Se privilegiaba la estabilidad y el desarrollo económico, pues el desarrollo social sería el resultado del desarrollo económico. Se asumía el discurso de la lucha contra la pobreza, pero desde una visión de la política social de emergencia y focalizada, que se caracterizaba por una visión de corto plazo, con la creación de empleos temporales para los desempleados, producto del ajuste estructural, los cuales, estaban orientados a la construcción de viviendas e infraestructura social.

Una de las constantes de las políticas en los gobiernos liderados por el presidente Evo Morales está en las transferencias que se otorgan a sectores determinados de la población. Algunos —los más nuevos— son de entrega condicionada (los bonos de permanencia escolar y control pre y postnatal). Otros son continuidad de políticas iniciadas en gobiernos anteriores (las rentas para los adultos mayores o para los excombatientes de la guerra del Chaco). Los bonos nuevos expresan la orientación redistributiva de las políticas relacionadas con los ingresos de la renta de hidrocarburos.²³

En el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” (2007), se percibe una orientación hacia acciones inmediatas más que a medidas estructurales, a través de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC, o *Conditional Cash Transfers*, CCT), la “Renta Dignidad” (una actualización de la renta universal a la vejez); el Bono “Juancito Pinto”; el “Bono Juana Azurduy” (desde el año 2009), para mujeres embarazadas sin seguro social, que se paga en cada control médico hasta que el niño cumpla 2 años. También continúa la asignación a los excombatientes de la guerra del Chaco y se dio un bono transitorio a favor de los funcionarios públicos. Se estima que hasta marzo de 2015 a través de estos programas se extendieron los beneficios a 4.583.422 bolivianas y bolivianos, más de 40% de la población boliviana.

La Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad se aprobó el 28 de noviembre de 2007 mediante la Ley N° 3791. Se trata de una prestación vitalicia de carácter no contributivo que el Estado otorga a todos

los residentes en el país mayores de 60 años que no perciban una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo o una remuneración contemplada en el Presupuesto General del Estado. Cabe resaltar que aquellas personas que poseen una renta del Sistema de Seguridad Social perciben el 75% de la Renta Dignidad. Este bono es de 2.400 bolivianos anuales para las beneficiarias y beneficiarios que no perciben renta del Sistema de Seguridad Social, y 1.800 bolivianos para quienes sí perciben renta del señalado Sistema. Ley N° 3791 (2007); Decreto Supremo 29400 (2007); Decreto Supremo 29417 (2008); Decreto Supremo 29423 (2008).

El Bono “Juancito Pinto” tiene el objetivo de incentivar a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas hasta el sexto de primaria de escuelas públicas, incluidos los alumnos de educación especial y los niños o niñas de educación juvenil alternativa. Ascende a la suma de 200 bolivianos (que equivalen aproximadamente a 29 dólares estadounidenses) que son pagados anualmente y en única cuota. La población beneficiada del bono, desde su implementación en 2006, fue aumentando gradualmente, llegando a cubrir los doce años de escolaridad de la educación fiscal y de convenio. La fuente de financiamiento son recursos provenientes de la renta petrolera y las utilidades generadas por las empresas nacionalizadas, nuevas empresas estatales o reparticiones del Estado. Al cuantificar la magnitud de la incidencia de Bono Juancito Pinto se constata el impacto positivo y muy significativo en la tasa de matriculación y en la permanencia. Asimismo, mejoró sustancialmente la tasa de promoción, en torno al 3,5%.

El Bono Madre-Niño-Niña “Juana Azurduy” fue establecido por el Decreto Supremo N° 0066, de 3 de abril de 2009, con el objeto de incentivar el uso de los servicios de salud por parte de las madres durante el período de embarazo y de parto, así como el cumplimiento de los protocolos de control integral, crecimiento y desarrollo de la niña o el niño desde su nacimiento hasta que cumpla dos años de edad. El monto total del bono por persona asciende a 1.820 bolivianos, pagados en diferentes etapas en un período total de 33 meses.

Las metas propuestas con este bono social fueron reducir la morbilidad materna, neonatal y del menor de 2 años incrementando la demanda de servicios integrales de salud de mujeres embarazadas y niños menores de dos años dentro del Modelo de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI) y, por otro lado, reducir la inequidad que existe entre las mujeres y niños que no cuentan con el subsidio de lactancia y las mujeres destinatarias de la seguridad de corto plazo. La entrega del bono está condicionada al cumplimiento de ciertas responsabilidades. La mujer embarazada debe asistir a sus controles prenatales en el centro de salud, tener parto institucional y control

post-parto, cumplir con las recomendaciones dadas por el médico y asistir a las sesiones y actividades educativas organizadas por su establecimiento de salud. En el caso de los niños o niñas menores de dos años, deben ser llevados por sus padres a sus controles integrales de salud, cumplir con las vacunas, cumplir con los protocolos de atención, y cumplir con las recomendaciones de nutrición del médico. Los padres deben asistir a las sesiones y actividades educativas organizadas por los establecimientos de salud.

6. FAMILIAS, GÉNERO Y “VIVIR BIEN”

La Constitución Política del Estado vigente desde 2009 propugna el “paradigma del Vivir bien” como alternativa a las ideas occidentales de desarrollo, progreso y bienestar. El Vivir bien o el Buen vivir, tal como se formula en el Ecuador, enfatiza la interdependencia entre las comunidades humanas y la naturaleza y una visión plural que niega los universales eurocéntricos (Vanhuylst y Beling 2014:56). Se presenta como “una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del ser humano en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en cada país y en el mundo” (Acosta y Gudynas 2011:103). De acuerdo con el presidente Evo Morales:

El Vivir Bien como una forma de vida, de relacionamiento con la naturaleza, de complementariedad entre los pueblos es parte de la filosofía y la práctica de los Pueblos Indígenas. Asimismo, no sólo desnuda las causas estructurales de las crisis (*alimenticia, climática, económica, energética*) que vive nuestro planeta, sino que plantea una profunda crítica al sistema que está devorando a seres humanos y a la naturaleza: el sistema capitalista mundial. Mientras los Pueblos Indígenas proponen para el mundo el “Vivir Bien”, el capitalismo se basa en el “Vivir Mejor”. Las diferencias son claras: El vivir mejor significa vivir a costa del otro, explotando al otro, saqueando los recursos naturales, violando a la Madre Tierra, privatizando los servicios básicos; en cambio el Vivir Bien es vivir en solidaridad, en igualdad, en armonía, en complementariedad, en reciprocidad (...) (El vivir bien) implica la contraposición de dos culturas, la cultura de la vida, del respeto entre todos los seres vivos, del equilibrio en contra de la cultura de la muerte, de la destrucción, de la avaricia, de la guerra, de la competencia sin fin (...). Decimos Vivir Bien porque no aspiramos a vivir mejor que los otros. No creemos en la concepción lineal y acumulativa del progreso y el desarrollo ilimitado a costa del otro y de la naturaleza. Tenemos que complementarnos y no competir. Debemos compartir y no aprovecharnos del vecino. Vivir Bien es pensar no sólo en términos de ingreso per-cápita, sino de identidad cultural, de comunidad, de armonía entre nosotros y con nuestra Madre Tierra (Morales 2011: 9-10).

La legislación boliviana entiende la idea de *vivir bien* simultáneamente como verbo y sustantivo.⁹ Se basa en la idea de pertenencia individual y colectiva (a la comunidad social, a la naturaleza) y la búsqueda constante de equilibrio e igualdad en la colectividad y en relación con la Madre Tierra, de manera que no busca *vivir mejor* que nadie ni *fuera del momento* (ya que el acto de vivir es presente, aunque se planteen proyecciones hacia el futuro y la memoria de lo pasado sea actual), considerando además que no existe necesariamente una línea de *progreso* o *avance* en el tiempo.

La definición de “Vivir bien” no solo es discursivamente necesaria sino indispensable en términos de gestión pública. Ya que el Estado enuncia que se busca vivir bien, esta propuesta debe hacerse operativa y evaluable (medible de alguna manera, en el fondo) en los planes, programas y proyectos en que se encarnan las políticas públicas. Esto plantea claramente un problema de gestión en tanto que la evaluación de políticas suele emplear indicadores cuantitativos y la cuantificación no coincide necesariamente con el *espíritu* del Vivir bien o de las cosmovisiones indígenas que pretende recuperar.

6.1. LA DIFÍCIL ARTICULACIÓN ENTRE DESCOLONIZACIÓN Y DESPATRIARCALIZACIÓN

La Ley 348 reconoce el Vivir bien como uno de sus principios: “Art 4 (Principios y valores).1. Vivir Bien. Es la condición y desarrollo de una vida íntegra material, espiritual y física, en armonía consigo misma, el entorno familiar, social y la naturaleza”. Al igual que en el caso de la despatriarcalización, esta caracterización se hace en términos de principios y valores, como una condición de las políticas y no en función de metas concretas.

La postura “oficial” es que las familias indígenas contribuirían de manera determinante al *vivir bien*, de manera que los valores comunitarios y ligados a la descolonización y la despatriarcalización se inculcarían en las familias. Esta postura no se plasma en una política única sobre la familia. Una declaración del viceministro de Descolonización expresa una severa crítica de la familia “supuestamente moderna”, “de base patriarcal, machista”, que habría fracasado. Frente a este fracaso no se propone el retorno de alguna forma precolonial o comunitaria de familia sino la promoción de un “nuevo modelo de familia” acorde con la propuesta de “vivir bien” y la construcción del Estado plurinacional. El diagnóstico expresado por el viceministro

9 En ese sentido, difiere del “Buen vivir” (exclusivamente sustantivo), presentado como propuesta de desarrollo en el Ecuador. La idea de “Vivir bien” conserva las connotaciones *performativas* de la acción de vivir.

asimila erróneamente esa familia “de base patriarcal, machista”, con nuevas formas que no se corresponden con la familia nuclear. Todas las familias “supuestamente modernas”, nucleares o *nuevas*, serían *lo mismo* por compartir *la misma raíz occidental*.¹⁰

En la misma línea, el “nuevo modelo de familia” sería diferente, a pesar de que no se aleja la familia nuclear. La novedad sería el hecho de que esta nueva familia estaría “en dualidad y en complementariedad pero fundamentalmente en corresponsabilidad entre el hombre y la mujer en las tareas del hogar”. En otras palabras, no se pone en duda la familia nuclear ni se reconocen explícitamente los potenciales de las relaciones en la familia extendida. El argumento se hace más frágil cuando se afirma que algunos problemas sociales se deben a formas nuevas de familia, “esa familia anterior supuestamente moderna —donde no existe papá o en algunos no existe mamá o no hay papá ni mamá, por eso hay embarazos prematuros, por eso hay delincuencia, por eso hay drogadicción”. Contrariamente a lo esperado, se da por válida la moral tradicional occidental, que condena la drogadicción o los embarazos “prematuros”:

Instituímos realizar bautismos con los amautas, matrimonios con amautas, muchas cosas que hacen a la religión colonial. Recuperación de identidad espiritual. El 6 de octubre hemos hecho matrimonios en Cobija. Ciento ochenta parejas se han casado. Pero no solamente es el matrimonio en sí, como algo folclórico. Lo que nosotros creemos es que hay un modelo de familia supuestamente moderna que ha fracasado. Este modelo de familia no nos sirve para construir el Estado plurinacional. Necesitamos un nuevo modelo de familia, porque ese modelo de familia, de base patriarcal, machista, no sirve. Hay que instituir un nuevo modelo de familia que sea en dualidad y en complementariedad pero fundamentalmente en corresponsabilidad entre el hombre y la mujer en las tareas del hogar, en la educación de los hijos. Un nuevo modelo de familia. Ese modelo de familia anterior supuestamente moderna —donde no existe papá o en algunos no existe mamá o no hay papá ni mamá, por eso hay embarazos prematuros, por eso hay delincuencia, por eso hay drogadicción— ha entrado en crisis. Hay que instituir un nuevo modelo de familia. Con estas familias lo que hacemos es seguimiento permanente sobre no violencia, sobre planificación familiar. Pero, para quienes necesitan, vivienda. Sabrán que cada municipio tiene un cupo asignado por el Ministerio de Obras Públicas sobre el tema vivienda. Quienes se casan en esta nueva lógica de recuperación de la espiritualidad podrán tener acceso a ese derecho humano (declaración de Félix Cárdenas, Cochabamba, 16 de noviembre de 2012).

10 Para una discusión de las visiones de desarrollo y las estrategias de vida de las familias, Cf. Zoomers 1998.

Un artículo del director de Administración Pública Plurinacional del Viceministerio de Descolonización y Despatriarcalización afirma que el programa “Matrimonios colectivos desde nuestra identidad” se basa en cuatro componentes: 1) se asume que “la iglesia mantuvo una especie de secuestro al acceso de autoridad originaria indígena campesina” (el matrimonio aparece como requisito para ejercer cargos); 2) “el constitucionalismo plurinacional (...) obliga al Estado “a garantizar su desarrollo económico y social (de las familias)”, lo cual se expresa en el seguimiento estatal de los matrimonios; 3) con la expresión “las familias”, “se deja en el pasado el modelo familiar de base patriarcal, para dar paso a un modelo familiar de base plurinacional”; 4) el Estado provee viviendas a los casados; “esto se denomina ‘el casado casa quiere’” (Chivi 2011: 20).

7. CONCLUSIONES

A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, Bolivia está viviendo un proceso profundo de reformas normativas y de reestructuración institucional en el intento de devenir en un estado plurinacional. El desafío es enorme y los avances más importantes se han dado en el nivel normativo, aunque queda por avanzar en el plano de la reglamentación y mucho más en la parte de implementación y de creación de la nueva institucionalidad que esté acorde al avance normativo logrado.

En el ámbito normativo, la última década se ha destacado por una profusión de producción normativa, como era esperable en un proceso postconstituyente y luego de la aprobación de una Carta Magna que ha cambiado sustancialmente el carácter del Estado y su relación con los individuos y las comunidades. El avance en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos también exige que se produzca la norma acorde a los alcances enunciados en el texto constitucional. Si bien la constitución estableció un cronograma para la producción legislativa privilegiando lo que se llamó las cinco leyes estructurales.¹¹ También las autoridades tuvieron que hacer eco a las demandas de la sociedad y presiones de las organizaciones sociales y de mujeres, en la atención de cierta normativa que requería ser aprobada, tales como: La Ley contra el racismo y toda forma de discriminación (2010), Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres (2012), la Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (2013),

11 Leyes que debían ser sancionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días: la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

el Código de Niños, Niñas y Adolescentes y el Código de las familias y del proceso familiar (ambos en 2014).

La aprobación de estos instrumentos normativos marca un hito importante, en el diseño de instrumentos para la defensa y ejercicio de los derechos de las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes, que anteriormente eran concebidos como actores pasivos y beneficiarios tutelados por otros sujetos en general varones. La nueva normativa, en general, tiende a reconocer la agencia de estos actores como sujetos de derechos, reconociendo igualdad de derechos (y también deberes), su diversidad identitaria, así como sus múltiples demandas y problemáticas así como las demandas de solución a sus problemas y necesidades.

En la normativa producida, en general, se observa un importante avance conceptual, integración de la diversidad, importantes innovaciones procedimentales (simplificación y agilización de procesos), así como innovación institucional. Pero donde todavía se observan vacíos legales y donde quedan desafíos es en la reglamentación. Así por ejemplo, la mayor parte de las leyes aprobadas a favor de la mujer, niños y niñas y adolescentes, aún no tiene la reglamentación necesaria ni los recursos institucionales ni económicos para entrar en una aplicación plena. El caso más llamativo es la falta de reglamento de la ley que busca erradicar la violencia contra las mujeres, por consiguiente, los avances en implementación son casi nulos. Hasta ahora no se han avanzado en tareas básicas como la reestructuración institucional y la creación de instancias que permitan resolver progresivamente uno de los graves problemas que aqueja a la sociedad boliviana, el problema de la violencia hacia las mujeres.

Los avances son desparejos. Desde el enfoque de género, no se pueden negar los importantes logros que han conseguido las mujeres en términos de paridad en los espacios de representación política en los niveles nacionales y subnacionales. Aunque los avances en la arena política no tienen su correlato en otras áreas importantes como la lucha contra la violencia, lo cual demuestra que el desarrollo normativo es importante, pero tiene límites cuando las normas no son asumidas efectivamente por los actores encargados de traducirlas en prácticas, y a su vez, eso tiene que ver con el avance societal y cultural para asumir el desafío del cambio de mentalidades, que en algunos casos están frenando un cambio más profundo de la sociedad boliviana.

Para un avance más comprometido que profundice los cambios que está viviendo el país se requiere la participación activa y vigilante de la sociedad, que está dispuesta a hacerlo, pero que no siempre encuentra los resquicios para generar espacios de reflexión y debate, porque se encuentra con barreras institucionales

que no dan la posibilidad de estructuras más abiertas. Se ha criticado como se han ido cerrando los espacios de consulta y elaboración de leyes, que en los años anteriores daban mayores posibilidades de participación de organizaciones sociales, instituciones privadas que tienen amplio conocimiento de las problemáticas que conlleva cada uno de los temas que se están normando y que requieren cierto nivel de experticia.

En el tema de familia, con la aprobación del nuevo código se está dando respuesta a problemáticas que históricamente no han tenido respuesta, tales como la legalización de la unión libre o de hecho, su equiparación con los matrimonios, la agilización de la desvinculación conyugal o divorcio, la filiación por indicación, la fijación de un mínimo para la asistencia familiar, el reconocimiento de la diversidad.

- El reconocimiento de formas alternativas a la familia matrimonial, ha permitido la equiparación del matrimonio con la unión libre, y la legalización de este último, que implica un gran beneficio para amplios sectores.
- La agilización del divorcio, a través del reconocimiento de tres tipos de desvinculación conyugal, que permite privilegiar el criterio del “proyecto de vida en común” para superar procedimientos tradicionales de pruebas y causales, que en la actualidad son invasivos a la privacidad de las personas y de las parejas.
- Pérdida de importancia del rol reproductivo de la familia, que se ha limitado al simple reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de los individuos, pero que no ha avanzado en otras dimensiones como la planificación familiar.
- Cierta desmantelamiento del modelo de familia patriarcal y tradicional, que se observa en algunas disposiciones que establecen relaciones de igualdad entre cónyuges y respecto de la filiación, o las que confieren derechos especiales para mujeres y niños; las que reconocen la existencia de otros sujetos de derecho superando las concepciones tutelares, especialmente hacia las mujeres.

Finalmente, los cambios normativos que se están desarrollando en el país en el reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres y de las familias, indican un avance progresivo, en ciertas áreas más firmes que en otras. Se ha avanzado bastante, pero queda mucho camino por recorrer.

BIBLIOGRAFÍA

- Ceccini, Simone y Rodrigo Martínez 2011 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque derechos* (Santiago de Chile: CEPAL/GIZ).
- Chávez, Patricia 2011 “Estado, descolonización y patriarcado” en P. Chávez, T. Quiroz, D. Mokrani, M. Lugones *Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública* (La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional).
- Chivi Vargas, Idon 2011 “Descolonización y Despatriarcalización en Bolivia” Entre testimonio y Acción de Estado. PNUD.
- Esping Andersen, Gøsta 2002 *We need a new Welfare State* (Nueva York: Oxford University Press).
- Goldani, Ana María 2005 “Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la ‘realidad’ brasileña y la ‘utopía’ en Irma Arriagada (editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Serie Seminarios y conferencias. N° 46, División de Desarrollo social, Cepal. Santiago.
- Gudynas, Eduardo; Alberto Acosta 2011 “El buen vivir o la disolución de la idea del progreso” en M. Rojas (Ed.) *La medición del progreso y el bienestar. propuestas desde América Latina* (México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México).
- Molyneux, M. 2009 “Conditional cash transfers; pathways to women’s empowerment?” *Pathways Brief*; N° 5 (en línea) http://www.pathwaysofempowerment.org/Pathways_Brief_5.pdf
- Morales, Evo 2011 “Prólogo” en I. Farah e L. Vasapollo (coords.) *Vivir bien. ¿Un paradigma no capitalista?* (La Paz: CIDES/ Sapienza/Universidad de Roma, OxFam).
- Vanhulst. Julien; Adrian E. Beling 2014 “Buen vivir: Emergent discourse within or beyond sustainable development?” en *Ecological Economics*, N° 101, 54–63.
- Zúñiga, Yandira y Susan Turner 2013 “Sistematización comparativa de la regulación de la familia en las constituciones latinoamericanas” en *Revista de derecho*, N° 2, 269-301.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política del Estado, 7 de febrero de 2009.
- Ley N° 996, Código de familia, de 4 de abril de 1988.
- Ley N° 045, Contra el racismo y toda forma de discriminación, de 8 de octubre de 2010.
- Ley N° 243, Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, de 28 de mayo de 2012.

Ley N° 263, Ley integral contra la trata y el tráfico de personas, de 31 de julio de 2012.

Ley N° 348, Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia de 9 de marzo de 2013.

Ley N° 548, Código Niña, niño y adolescente, de 17 de julio de 2014.

Ley N° 0603, Código de las familias y del proceso familiar, de 19 de noviembre de 2014.

SOBRE LAS Y LOS AUTORES

EDITORAS ACADÉMICAS

GRACIELA DI MARCO (ARGENTINA)

Es socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Dirige el Centro de Estudios sobre Democratización y Derechos Humanos y el Programa de Posgrado en Derechos Humanos y Políticas Sociales (Maestría y Especialización) en la Universidad de San Martín. Es docente titular regular del Área Democratización, Ciudadanía y Derechos Humanos. Su área de investigación combina los estudios sobre democratización social y de las familias, movimientos sociales, feminismos, derechos humanos y políticas sociales. Es coordinadora del GT Familia y género en dinámicas transnacionales y locales. Algunas de sus publicaciones en los últimos años son: "Social Movements' demands and the constitution of the Feminist people", en Sonia E. Álvarez y otros (ed). "Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civic Participation, and Democratic Innovation," Duke Press. USA. (En prensa 2015); Di Marco, Graciela (2011) El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía. Biblos. Buenos Aires; Di Marco, Graciela y Tabbush, Constanza (2011) Feminismos, democratización y democracia radical: Estudios de caso de América del Sur, Central, Medio

Oriente y Norte de África. UNSAMEDITA. BA. E-mail gradimarco@sinectis.com.ar

JHOANA ALEXANDRA PATIÑO LÓPEZ (COLOMBIA)

Es Profesional en Desarrollo Familiar de la Universidad de Caldas, Colombia, Magister en Educación y Desarrollo Humano del CINDE y la Universidad de Manizales, Colombia. Investigadora Asociada reconocida por COLCIENCIAS. Co/coordinadora del GT Familia y género en Dinámicas transnacionales y locales Como académica e investigadora trabaja en los campos de la Familia, la Niñez y la Juventud. Ha sido directora del Grupo de Investigación ALFA Categoría B Colciencias y directora de la Revista de Investigaciones de la Universidad Católica de Manizales, Colombia. También se ha desempeñado como coordinadora de investigaciones del Centro de Estudios Avanzados de Niñez y Juventud del CINDE- Universidad de Manizales. Autora de libros como: Las Escuelas Como Territorios de paz; Jóvenes Investigadores en Infancia y Juventud; Experiencias Alternativas de acción Política E-mail jpatino@ucm.edu.co.

LUISA FERNANDA GIRALDO (COLOMBIA)

Es doctora en Antropología de la Universidad de Salamanca. Profesora e investigadora del Departamento de Estudios de Familia de la Universidad de Caldas, Colombia. Directora de la línea de investigación en Historia de la Familia del Colectivo de Investigación en Estudios de Familia de la Universidad de Caldas. Actualmente se desempeña como Vicerrectora de Investigaciones y Posgrados de la Universidad de Caldas. Es co/coordinadora del GT Familia y género en dinámicas transnacionales y locales. E-mail luisafernanda.giraldo@ucaldas.edu.co.

AUTORES

SANDRA MILENA FRANCO (COLOMBIA)

Es Doctora en Ciencias Sociales de FLACSO, Argentina. Se desempeña como profesora asistente del Departamento Estudios de Familia en la Universidad de Caldas. Actualmente es becaria Postdoctoral CONICET/ UNSAM/Argentina. Participa como investigadora del GT Familia y género en dinámicas transnacionales y locales. Su trayectoria investigativa versa en el campo de los análisis de las políticas públicas y las familias, específicamente en torno a las políticas de seguridad alimentaria y los procesos de alimentación en el hogar, desde donde analiza la intersección Estado- familia y la consideración de las familias en el bienestar de las sociedades.

LUZ MARÍA LÓPEZ (COLOMBIA)

Es Maestra en Estudios de Familia y Desarrollo de la Universidad de Caldas (Manizales, Colombia), institución en la cual es profesora titular de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales –Departamento de Estudios de Familia-. Imparte los cursos de Ciencia de familia y desarrollo familiar. Coordina la Maestría en Estudios de Familia y desarrollo. Participa como investigadora en el Grupo de investigación colectivo de Estudios de Familia y en el GT Familia y Género en Dinámicas Transnacionales y Locales -CLACSO. Entre sus últimas publicaciones se destacan los libros *La Ciencia de Familia y las nuevas concepciones en la academia*, Editorial Universidad de Caldas, 2015; y *Tres décadas de Desarrollo Familiar en Colombia* (Compiladora), 2014.

JUAN MANUEL CASTELLANOS (COLOMBIA)

Es antropólogo; Doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Se desempeña como profesor asociado del Departamento de Antropología y Sociología de la Universidad de Caldas. Es Investigador en los grupos: Grupo ‘Comunicación, Cultura y Sociedad’ (Universidad del Caldas); del grupo *I Jóvenes, Culturas y Poderes* del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud (CINDE-Universidad de Manizales) y del GT Familia y género en dinámicas transnacionales y locales.

NELLY NUCCI (ARGENTINA)

Es Lic. En S. S. y Mg. en Form. y Ev. de Proyectos. Profesora en la Lic. En Trabajo Social y Directora de la Maestría en Trabajo Social de la UNC. Argentina. Investigadora sobre Trabajo Social, familias y políticas sociales. Publicaciones recientes: *Las familias en las políticas públicas de la Provincia de Córdoba (2010-2011): Aproximaciones desde un estudio de casos*. En co-autoría. C. de Investigación, UNC. 2013. *Los cambios en las familias y en la participación de varones y mujeres en el trabajo cotidiano: estudio comparativo entre Noruega, Chile y Argentina*. Nelly Nucci, Siv Oltedal, Carolina Muñoz. En: Martino Contu, Maria Grazia Cugusi, Manuela Garau (a cura di), “Tra fede e storia. Studi in onore di Don Giovannino Pinna”, AIPSA Edizioni. Cagliari 2014. *Social Work Education and family in Latin America: a case study*. Carolina Muñoz, Sandra Mancinas y Nelly Nucci. En *Global Social Work. Crossing borders, blurring boundaries*. Edited by Carolyne Noble, Helle Strauss, Brian Litlechild. Sidney University Press. 2014.

ALICIA SOLDEVILA (ARGENTINA)

Es Lic. En Trabajo Social, alumna de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Investigación Social, en la Escuela de Trabajo

Social de la UNC Argentina. Docente en Especialización en Intervención Social en Niñez y Adolescencia y en Pos Grado en Violencia de Género. Investigaciones en torno a Género, Familia, Violencia de Género, Universidad, Políticas Públicas. Publicaciones recientes “Violencia de Género una realidad en la Universidad”, en Co autoría, 2014; “*Procesos subyacentes en las situaciones de entrega directa de niños/as en guarda con fines de adopción que ingresen al Cuerpo Técnico de los Tribunales de Familia de Córdoba en el periodo 2011-2012*” co autoría, “Colección Investigaciones y Ensayos”. Centro De Perfeccionamiento Ricardo Núñez. Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, 2014; Autora: “*La categoría género en las perspectivas de intervención*” en libro “Derechos Humanos, Género y Violencias”, editado por la Secretaria de Extensión Universitaria UNC y la Dirección de Violencia Familiar del Ministerio de Justicia de Córdoba 2010

ALEJANDRA DOMÍNGUEZ (ARGENTINA)

Es Lic. En Trabajo Social, en este momento desarrolla su tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Políticas Sociales de la Escuela de Trabajo Social, UNC Argentina y es alumna del Doctorado en Género, del Centro de Estudios Avanzados de la UNC, Argentina. Investigaciones en torno a Género, Violencia de Género, Aborto, Políticas Públicas. Publicaciones recientes “*Violencia de Género una realidad en la Universidad*”, en Co autoría, 2014; “*Trabajar en la Universidad (Des) Igualdades de Género por Transformar*. Rodigou, M; Blanes, P; Buriyovich, J.; Domínguez, A. 2012; *Derechos Humanos, género y Violencias*. Compiladora: A. Domínguez y A Morcillo, editado por la Secretaria de Extensión Universitaria UNC y la Dirección de Violencia Familiar del Ministerio de Justicia de de Córdoba 2011; “*Trayectorias laborales y académicas en la UNC, Argentina. Una mirada desde el género*”. Rodigou, M; Buriyovich, J.; Domínguez, A; Blanes P. Maginaria. N° 007. Julio 2010. Revista de la Delegación de la Mujer del Ayuntamiento de Sevilla. España.

ROSSANA CROSETTO (ARGENTINA)

Es Lic. En Trabajo Social y maestranda en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales. Secretaria Académica de la Escuela de Trabajo Social, UNCórdoba, Argentina. Docente Adjunta por concurso e investigadora en la línea Trabajo Social, familias y políticas sociales, especialmente en el campo de la salud pública. Cuenta con numerosas publicaciones en coautoría, las más recientes: *Políticas Públicas e Familias: accesibilidades, posibilidades e desafíos* en Intersetorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos, Maria Isabel Barros Bellini y Camilia Susana Faler (ed.), Porto Alegre (Brasil, 2014); *Las fami-*

lias en las políticas públicas de la Provincia de Córdoba (2010-2011): Aproximaciones desde un estudio de casos en Cuadernos de Investigación, UNC. (2013); Políticas sociales y familia: interpretaciones sobre una relación controvertida en Perspectivas- Revista de Trabajo Social, Misiones Argentina (2012).

ROSA CAMPOALEGRE SEPTIEN (CUBA)

Es Doctora en Ciencias Sociológicas en la Universidad de La Habana. (1998). Dirige el Grupo de Estudio de Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) del Ministerio de Ciencia y Medioambiente de Cuba. Posee la Orden Carlos J. Finlay, máxima condecoración estatal en materia de Ciencias, ha obtenido el Premio Academia de Ciencias de Cuba en los años 1998 y 2013, así como dos Distinciones Especiales del Ministro de Educación Superior por resultados científico técnicos relevantes en los años (1997 y 2005) y el Premio Relevante en el Forum Nacional de Ciencia. Coordina el Diplomado de Sociedad Cubana en el CIPS. Desde 1980 hasta la actualidad ha realizado funciones de dirección docente y de investigación. Imparte docencia en cursos de pregrado y postgrado relacionados con los temas de Sociología, Criminología, Filosofía, Estudios Sociopolíticos y Metodología e Cuba y en el exterior. Coordina el diplomado de Sociedad Cubana que desarrolla el CIPS. Se ha especializado en la investigación sobre familia, delincuencia infanto-juvenil, violencia, prevención y Educación Superior. Es tutora de tesis de maestría y doctorado. Es investigadora del GT Familia y género en dinámicas transnacionales y locales

ARIEL RAMÓN ARCAUTE MOLLINEA (CUBA)

Es Licenciado en Psicología de la Universidad de La Habana, con estudios de especialización sexología. Ha estudiado las temáticas de Paternidades y Maternidades de comunidades LGBT en Cuba. Se desempeña como Investigador en el Grupo de Estudios sobre Familia, del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). Es miembro de la Sociedad Cubana de Estudios Multidisciplinario de Sexualidad. Es parte del grupo de trabajo de derechos sexuales y reproductivos del Centro Nacional de Educación Sexual. Ha publicado varios artículos sobre las maternidades y paternidades emergentes en SEMLAC.

ERNESTO CHÁVEZ NEGRÍN (CUBA)

Es Licenciado en Geografía de la Universidad de la Habana, con estudios posteriores de especialización en Demografía. Trabajó 25 años como Analista Demógrafo en varios organismos gubernamentales cu-

banos, y desde 1997 se desempeña como Investigador en el Grupo de Estudios sobre Familia, del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). Fue miembro de las Comisiones Nacionales Consultivas de los Censos de Población y Viviendas cubanos de 1981 y 2002. Es autor o coautor de más de sesenta libros, artículos e informes de investigación. Fue Secretario del Consejo Científico del CIPS.

YANEL MANREZA PARET (CUBA)

Es Licenciada en Psicología, Universidad de La Habana; (2009). Master en Género, Educación Sexual y Salud .Se desempeña como investigadora del Grupo de Estudios sobre Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). Ha coordinado talleres sobre educación de la sexualidad con adolescentes y de violencia intrafamiliar en el Taller de Transformación Integral del Barrio Vedado-Malecón. Ha participado como ponente en eventos nacionales e internacionales. Es miembro de la Sociedad Cubana de Psicología.

CLAUDIA RIESTRA LÓPEZ (CUBA)

Es Licenciada en Psicología. Facultad de Psicología, Universidad de La Habana. Investigadora del Grupo de Estudios de Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas Actualmente, cursa una maestría sobre cuidados y políticas públicas en Uruguay.

LARTIZA SOLARES PÉREZ (CUBA)

Es Licenciada en Sociología. Facultad de Filosofía e Historia. Universidad de La Habana. Investigadora del Grupo de Estudios de Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Profesora instructora de la referida facultad. Ha participado en investigaciones y publicaciones relacionadas con los temas de maternidad y paternidad. Actualmente, cursa una maestría en Sociología en la Universidad de La Habana.

DERY LORENA SUÁREZ-CABRERA (CHILE)

Es Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Psicóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Becaria de CONICYT Chile. Tesista doctoral en el Proyecto Anillos en Ciencias Sociales “Normalidad, Diferencia y Educación” de la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile. Sus principales intereses de investigación se orientan a la configuración de la niñez en espacios transnacionales, los procesos de racialización de los sujetos migrantes, las identidades socio-culturales, la educación intercultural y la memoria colectiva. Su trabajo metodológico con la niñez incluye la producción de los mapas parlantes, los cuales están vinculados a la Investigación Acción Participativa.

MARLENE CHOQUE ALDANA.

Es Licenciada en Sociología en la Universidad Mayor de San Andrés y Comunicadora Social en la Universidad Católica Boliviana. Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México y candidata a Doctora en Sociología por El Colegio de México. Es profesora e investigadora asociada al Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) y en posgrados de Bolivia y México. Afiliada a Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Cochabamba. También se desempeña como consultora en temas de género, participación política, derechos de las mujeres, ciudadanía, jóvenes y nuevas tecnologías de la información (TIC). Es miembro del Grupo de Trabajo “Familias y género en dinámicas transnacionales y locales” (CLACSO).

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 394 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



Asdi
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-139-8



9 789877 221398