

CUADERNO 02

La familia como espacio de realización de los derechos del niño

SILVINA ALEGRE
XIMENA HERNÁNDEZ
ELENA MINGO

Junio 2013



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Organización
de las Américas



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

SITEAL
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

SIPI



INTRODUCCION



Tres mujeres, San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

La Observación General N° 7 del Comité Internacional sobre los Derechos del Niño aborda en profundidad todas aquellas cuestiones vinculadas con la realización de los derechos del niño en la primera infancia. A lo largo del texto se hace reiterada mención a la función de la familia ampliada y el rol de los padres, madres u otras personas a cargo como principales responsables de proteger los derechos y promover el bienestar de los niños, principalmente de los más pequeños, y del Estado como garante último de las condiciones para que los padres puedan desempeñar esta función.

La primera infancia –entendida como el período de la vida que transcurre desde el nacimiento hasta la transición a la educación básica, es decir hasta los 8 años de edad– es una etapa marcada por **capacidades y vulnerabilidades particulares**. Reconociendo que las capacidades de los niños pequeños se encuentran en desarrollo y que ellos tienen necesidades especiales de protección, orientación y apoyo de los adultos, la Observación General N° 7 enfatiza que *los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos*. (CRC/C/GC/7, 2005:1) Por lo tanto, en la evolución hacia el ejercicio progresivo de los derechos de los niños pequeños, los adultos (sobre todo los referentes inmediatos y cotidianos en la vida de los niños) deben adoptar una actitud centrada en sus intereses y bienestar, basada en

la escucha y el respeto de sus puntos de vista: *los padres (y otros cuidadores) son normalmente el conducto principal a través del cual los niños pequeños pueden realizar sus derechos.* (Ibíd.:9)

La primera infancia es un momento crítico. Por un lado, se encuentra atravesada por la mayor vulnerabilidad que resulta inherente a la condición de niños pequeños, y al mismo tiempo constituye una etapa de la vida en que el acceso a una nutrición adecuada, un entorno saludable y seguro, la educación y el juego se tornan aspectos claves para el desarrollo futuro.

En la provisión de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, los padres u otros cuidadores, con quienes los niños establecen los vínculos más fuertes, son los principales actores. De esta manera, la familia se torna el espacio por excelencia para la realización de los derechos del niño.

Esto da lugar a una serie de reflexiones centradas en la familia y en la inscripción de la familia en el entramado institucional de la sociedad.

SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS PADRES Y DEL ESTADO

Si bien los padres son los principales responsables del bienestar de los niños pequeños, no están solos (o no deberían estarlo) en el desempeño de esta función. En este sentido, la Observación General N° 7 señala: *La primera infancia es el período de responsabilidades parentales más amplias (e intensas) en relación con todos los aspectos del bienestar del niño contemplados por la Convención: su supervivencia, salud, integridad física y seguridad emocional, nivel de vida y atención, oportunidades de juego y aprendizaje y libertad de expresión. En consecuencia, la realización de los derechos del niño depende en gran medida del bienestar y los recursos de que dispongan quienes tienen la responsabilidad de su cuidado.* (Ibíd.:11)

Si los niños se encuentran sometidos a situaciones de vulnerabilidad social porque sus padres también lo están, difícilmente podrán éstos procurar su bienestar. Esto implica que para garantizar los derechos de los niños deben garantizarse los derechos humanos de los padres y tener en cuenta que la interdependencia de los derechos humanos (derechos y libertades civiles, derecho al bienestar, derecho a la salud, derecho a la educación) abarca también la interdependencia de su realización entre los distintos sujetos de derecho (adultos, mujeres, niños).

De cara a lo que se ha dado en llamar la reproducción inter-generacional de la pobreza, el Estado aparece como garante último de los derechos del niño,¹ siendo su obligación intervenir en la construcción de las oportunidades para que los padres puedan ejercer su responsabilidad sobre el bienestar de los niños. *El Comité apremia a los Estados Partes a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los padres puedan asumir la responsabilidad primordial de sus hijos; ayudar a los padres a cumplir con sus responsabilidades, en particular reduciendo privaciones, trastornos y distorsiones que son dañinas para la atención que se presta al niño...* (Ibíd.:10)

En el marco de este planteo resultan interesantes los aportes de Rubén Kaztman² sobre la movilización de recursos y las estructuras de oportunidades. Kaztman (1999) parte de dos premisas fundamentales: a) el nivel de vulnerabilidad de un hogar depende de los recursos requeridos para aprovechar las oportunidades que brinda el medio, y b) los cambios en la vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que controlan, por transformaciones en el entorno, o por ambos factores. El núcleo de este enfoque es que *el concepto de activos no alcanza una significación unívoca si no está referido a las estructuras de oportunidades que se generan desde el lado del mercado, la sociedad y el Estado.* (Ibíd.:23)

Los recursos con que cuentan los hogares se convierten en ‘activos’, ‘capacidades’ y ‘estrategias’ sólo si permiten enfrentar o superar la adversidad del entorno aprovechando las oportunidades existentes. *Todos los bienes que controla un hogar, tangibles o intangibles, se consideran recursos. La idea de activo, en cambio, se refiere al subconjunto de esos recursos que componen aquellos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan.* (Ibíd.:19)

Por su parte, las capacidades constituyen un tipo particular de recursos que *operan como condiciones necesarias para la movilización eficaz y eficiente de otros recursos* (Ibíd.:20), es decir, son recursos antecedentes en la cadena de relaciones causales que se activan para el logro de una meta de bienestar.

Y las estrategias son *formas particulares de articulación de recursos para el logro de una meta.* (Ibíd.:20) La distinción entre estrategias de sobrevivencia y de movilidad e integración social extiende el horizonte más allá del diseño de respuestas adaptativas ante la adversidad del entorno. *En el primer caso se trata, en general, de respuestas de corto plazo a cambios en el entorno inmediato que se apoyan fuertemente en el*

¹ Compromiso asumido al ratificar un tratado con carácter vinculante, como lo es la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

² Ex-director de la Oficina de CEPAL en Montevideo.

capital social de los hogares. Lo substancial del segundo caso, en cambio, es la existencia de planes de largo plazo que aseguren la inversión continuada en los activos de capital humano requeridos para aprovechar las estructuras de oportunidades de la sociedad moderna. (Ibíd.:19)

Esta aproximación tiende puentes entre la dimensión micro y macro-social, convirtiéndose en un marco analítico de gran utilidad para pensar en los tipos de vulnerabilidad que emergen según las transformaciones del contexto y que afectan diferencialmente a distintos segmentos de la sociedad. La consideración de estas diferencias de acuerdo con la pertenencia social, permite por otro lado, superar la univocidad de la mirada sobre la deprivación material, para incorporar aspectos vinculados con la integración cultural. Es el caso de las nuevas formas de conyugalidad –parejas del mismo sexo– que aun cuando comienzan a ser aceptadas legalmente, enfrentan todavía prejuicios enraizados en el ‘ethos’ de la sociedad.

Con respecto a la dimensión material, este enfoque permite reflexionar sobre cómo se articula la estructura de oportunidades.

...los recursos de los hogares y las formas en que los mismos son usados dependen de esfuerzos propios, pero también de cambios en el mercado, de modificaciones en las prestaciones estatales y del acceso a recursos comunitarios que también son variables. (Ibíd.:23)

El Mercado, el Estado y la Sociedad son fuentes de oportunidades para el acceso al bienestar. Estos espacios de poder interactúan en un juego de avances y retrocesos. Cuando la lógica del mercado se impone sobre el Estado, los excluidos se apoyarán en interacciones basadas en las formas más elementales de reciprocidad (positiva, equilibrada o negativa) y se refugiarán en las instituciones informales de la comunidad. Cuando la distribución de activos queda librada al mercado, las únicas estrategias que pueden implementar los hogares son de adaptación al medio para la sobrevivencia. De modo que *Las instituciones del Estado son particularmente importantes en la conformación de las oportunidades que, a través de su impacto en la producción, distribución y uso de activos, facilitan el acceso a los canales de movilidad e integración social. (Ibíd.:12)* La dinámica del mercado genera determinadas estructuras de oportunidades que deben ser promovidas, contenidas o reguladas por el Estado.

Más allá de esta función reguladora, la Convención expresa y la Observación General N° 7 enfatiza que cabe a los Estados Partes la obligación de *prestar asistencia adecuada a los padres, representantes legales y familias ampliadas en el desempeño de sus responsabilidades de criar a los hijos (arts. 18.2 y 18.3), en particular ayudando a los padres a ofrecer las condiciones de vida necesarias para*

el desarrollo del niño (art. 27.2) y garantizando que los niños reciban la protección y cuidado adecuados (art. 3.2). (CRC/C/GC/7, op.cit.:10)

La forma más adecuada de prestar asistencia a los padres es mediante políticas integrales dirigidas a la promoción de la salud, el cuidado y la educación de los niños pequeños y la provisión de servicios para el desarrollo en la primera infancia, especialmente para los grupos más desfavorecidos. Para esto, el Comité insta a los Estados Partes a aumentar gradual y constantemente la asignación de recursos humanos y financieros destinados a los servicios y programas de atención a la primera infancia.

El Comité alienta a los Estados Partes a que forjen vínculos de asociación fuertes y equitativos entre el gobierno, los servicios públicos, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y las familias para financiar servicios globales en apoyo de los derechos de los niños pequeños. (Ibíd.:21) Sin embargo, señala que la provisión de servicios de atención infantil por parte de estos sectores no debe reemplazar la acción estatal, sino complementarla. En estos casos, la obligación de los Estados es regular y supervisar la calidad de los servicios prestados.

La responsabilidad del Estado es forjar una estructura de oportunidades que les permita a las familias activar los recursos con los que cuentan para realizar el bienestar de todos y cada uno de sus miembros, particularmente de los más pequeños.

¿QUÉ FAMILIA?

En el preámbulo de la Convención se define a la familia como *el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños*. Pero, ¿qué tipo de familia? **No es posible dar una definición uniforme del concepto**. El Comité reconoce múltiples modelos familiares orientados a la atención, cuidado y desarrollo de los niños pequeños, siempre que promuevan su interés superior y garanticen la realización plena de sus derechos.

El Comité observa que en la práctica los modelos familiares son variables y cambiantes en muchas regiones, al igual que la disponibilidad de redes no estructuradas de apoyo a los padres, y existe una tendencia global hacia una mayor diversidad en el tamaño de la familia, las funciones parentales y las estructuras para la crianza de los niños. Estas tendencias son especialmente importantes para los niños pequeños, cuyo desarrollo físico, personal y psicológico está mejor atendido mediante un pequeño número de relaciones estables y afectuosas. En general, estas relaciones consisten en una combinación de madre, padre, hermanos,

abuelos y otros miembros de la familia ampliada, junto con profesionales especializados en la atención y educación del niño. El Comité reconoce que cada una de estas relaciones puede hacer una aportación específica a la realización de los derechos del niño consagrados por la Convención y que diversos modelos familiares pueden ser compatibles con la promoción del bienestar del niño. (CRC/C/GC/7, op.cit.:10)

Cambios en los patrones de conformación familiar

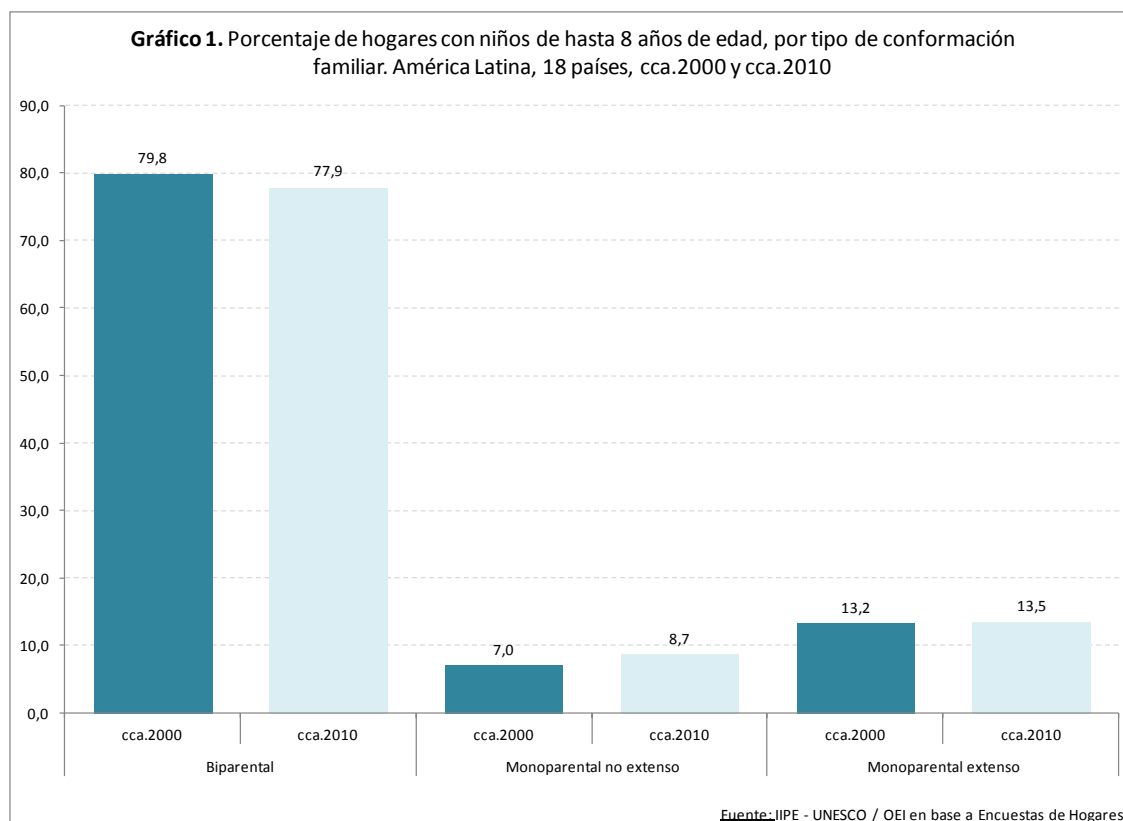
El modelo tradicional de familia constituida por el ‘jefe’ trabajando fuera del hogar, la ‘esposa-madre’ organizando las actividades domésticas y encargándose del cuidado de los hijos, y todos conviviendo en una ‘casa independiente’ está cambiando. Esta caracterización subsume dos tipos de comportamientos: uno relacionado con la conformación o constitución del hogar en un sentido demográfico, y otro que remite a la configuración o arreglos familiares, en referencia a la distribución de roles entre los distintos actores, según la articulación de necesidades y proyectos de vida.

Se abordarán en primer lugar los aspectos vinculados con la dimensión demográfica. El **Gráfico 1** presenta las transformaciones ocurridas entre los años 2000 y 2010 en la conformación familiar de los hogares con niños de hasta 8 años de edad³ en un conjunto de 18 países de América Latina⁴. A nivel regional el porcentaje de hogares biparentales se ubica en torno al 80%. Es decir que, en términos de conformación, el modelo de familia integrada por ambos cónyuges⁵ y sus hijos continúa siendo predominante. Sin embargo este tipo de hogares va cediendo lugar a los que se encuentran constituidos por uno de los cónyuges y sus hijos pequeños, sin la presencia de otros familiares (monoparentales no extensos), que transitan del 7% al 9%.

³ La información presentada en los gráficos subsiguientes hace referencia a hogares integrados por niños de hasta 8 años de edad. Los **hogares biparentales** son aquellos en los que ambos cónyuges están presentes. En los hogares **monoparentales** falta uno de los cónyuges (por separación o muerte). Entre éstos se distinguen a los que incorporan otros familiares, en general, padres o suegros, hermanos o cuñados (extensos) y los que no lo hacen (no extensos).

⁴ Los países considerados son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁵ En términos demográficos, el estado conyugal hace referencia a la relación de convivencia real de una persona respecto a una pareja. (Torrado, 2005)

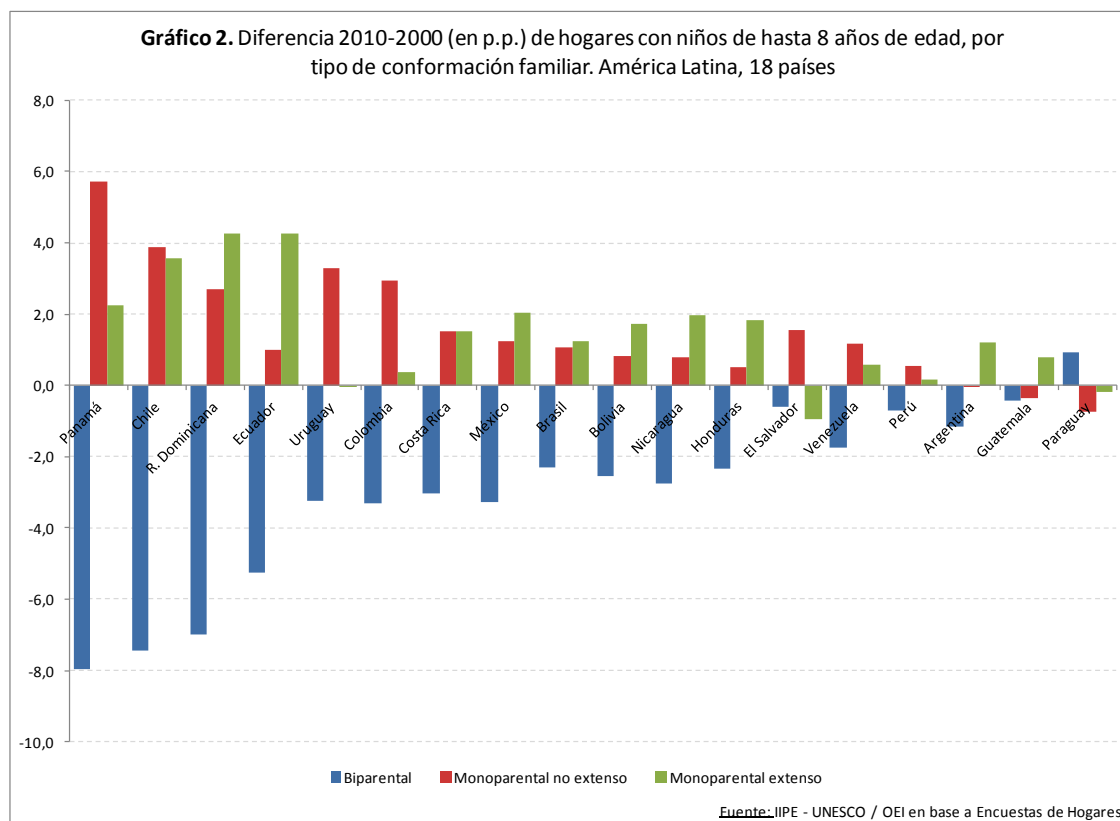


Esta tendencia se observa con mayor claridad al analizar los cambios en la conformación familiar por país (**Gráfico 2**). Con excepción de Paraguay, en todos los países se verifica una disminución del porcentaje de hogares biparentales sobre el total de aquellos que cuentan con niños de hasta 8 años de edad. Las caídas más pronunciadas (por encima de 5 puntos porcentuales –p.p.–) se verifican en Panamá, Chile, República Dominicana y Ecuador (**Grupo A**). Por su parte, Colombia, México, Uruguay, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia, Honduras y Brasil experimentan disminuciones de entre 2 y 4 p.p. (**Grupo B**); siendo Venezuela, Argentina, Perú, El Salvador y Guatemala los países que registran las menores pérdidas relativas (**Grupo C**).

En el **Grupo A**, Panamá y Chile observan una mayor participación de los hogares monoparentales no extensos, mientras que en República Dominicana y Ecuador se incrementan más los hogares monoparentales extensos.

En el **Grupo B**, Uruguay y Colombia muestran una creciente participación de los hogares monoparentales no extensos, mientras que en México, Brasil, Bolivia, Nicaragua y Honduras se incrementan en mayor medida los hogares monoparentales extensos. Por su parte, en Costa Rica el incremento de los hogares monoparentales no extensos y extensos se encuentra a la par.

Por último, entre los países del **Grupo C** el incremento favorece a los hogares monoparentales no extensos en El Salvador, Venezuela y Perú, mientras que en Argentina y Guatemala se inclina hacia los monoparentales extensos.



Ahora bien, esta información sigue ofreciendo una aproximación parcial al tema. El análisis a nivel del total de cada país encubre las diferencias entre segmentos sociales. El clima educativo del hogar –entendido como el promedio de años de escolarización formal entre los miembros de 18 años y más⁶– se utiliza comúnmente como indicador del nivel socioeconómico del hogar, dada la fuerte correlación positiva que muestra con las oportunidades de acceder a empleos de calidad y generar ingresos suficientes para cubrir las necesidades de sus miembros. Adicionalmente, el concepto de clima educativo permite abordar las dimensiones simbólica, ideológica y cultural, superando la mirada de tendencia estructuralista.

Como señala Andrés Peri (2003), el clima educativo en tanto indicador del sector social de pertenencia contribuye a reforzar una explicación de los comportamientos

⁶ **Clima educativo bajo:** el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es inferior a 6.

Clima educativo medio: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más oscila entre 6 y menos de 12.

Clima educativo alto: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es de 12 años o más.

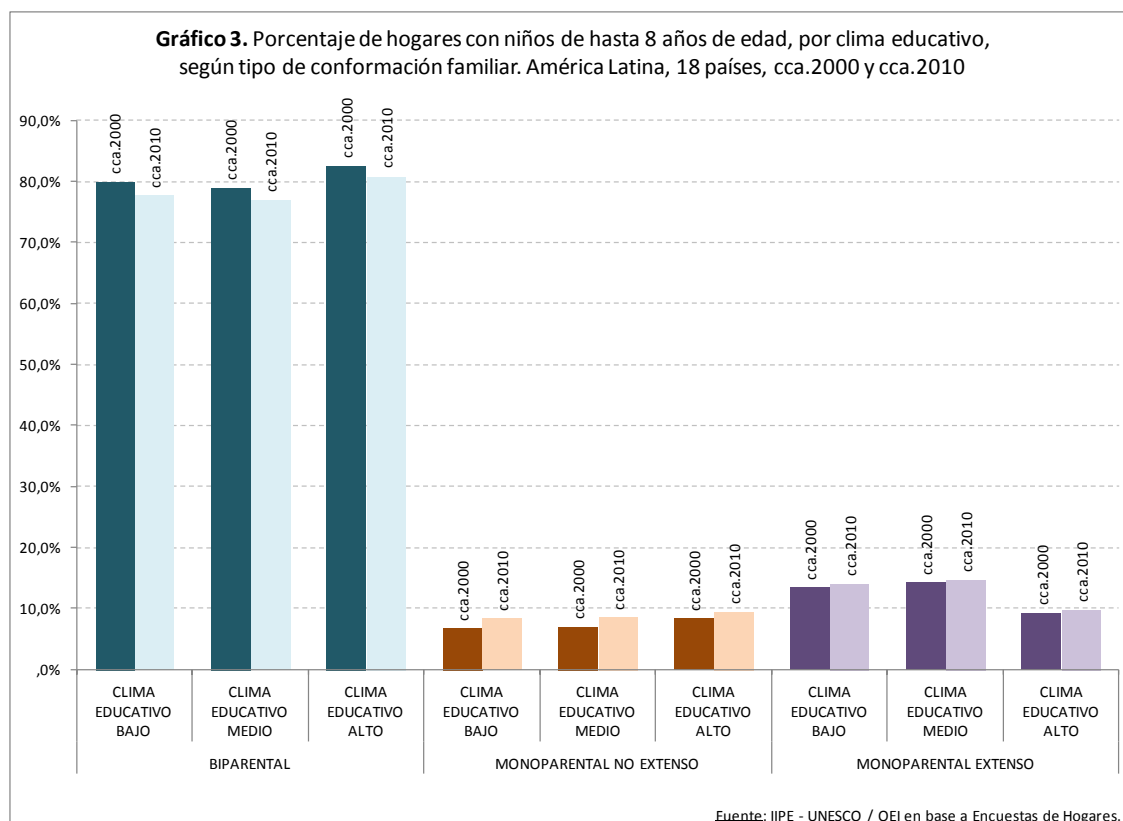
demográficos –específicamente, los cambios en las conformaciones familiares– en términos de condicionamientos estructurales. Mientras que el clima educativo tomado como indicador de la ‘dimensión ideológica del cambio familiar’ permite captar la influencia de las formas de estructuración de la identidad sobre las variaciones en los modelos familiares.

En el **Gráfico 3** es posible observar los cambios en la incidencia de los hogares biparentales, monoparentales no extensos y monoparentales extensos según el clima educativo del hogar.

En el caso de los hogares biparentales, la participación de los de clima educativo medio (que presentan la menor incidencia en el grupo) decrece 2 p.p., mientras que la participación de los hogares de clima educativo bajo (que le siguen en importancia dentro del grupo) cae 2,3 p.p. Es decir que se verifica una tendencia hacia la homogeneización en el comportamiento de los hogares de clima educativo bajo y medio. Por su parte, los hogares con clima educativo alto continúan manteniendo su predominancia en el grupo (conservan la mayor incidencia y caen menos -1,7 p.p.-).

En el caso de los hogares monoparentales no extensos, este comportamiento se manifiesta en forma más marcada. Los hogares de clima educativo bajo y medio, que hacia el año 2000 presentaban las incidencias más bajas, aumentan su participación (1,6 p.p. respectivamente) en mayor medida que los hogares de clima educativo alto (1,1 p.p.).

Finalmente, entre los hogares monoparentales extensos, los de clima educativo bajo (con mayor incidencia relativa) incrementan su participación en 0,7 p.p., frente a un aumento de 0,5 p.p. entre los hogares de clima educativo medio y alto. Si bien estas diferencias son pequeñas, estarían indicando que la conformación de familias ampliadas luego de la separación de los cónyuges continúa siendo una opción para los hogares de nivel social más bajo.

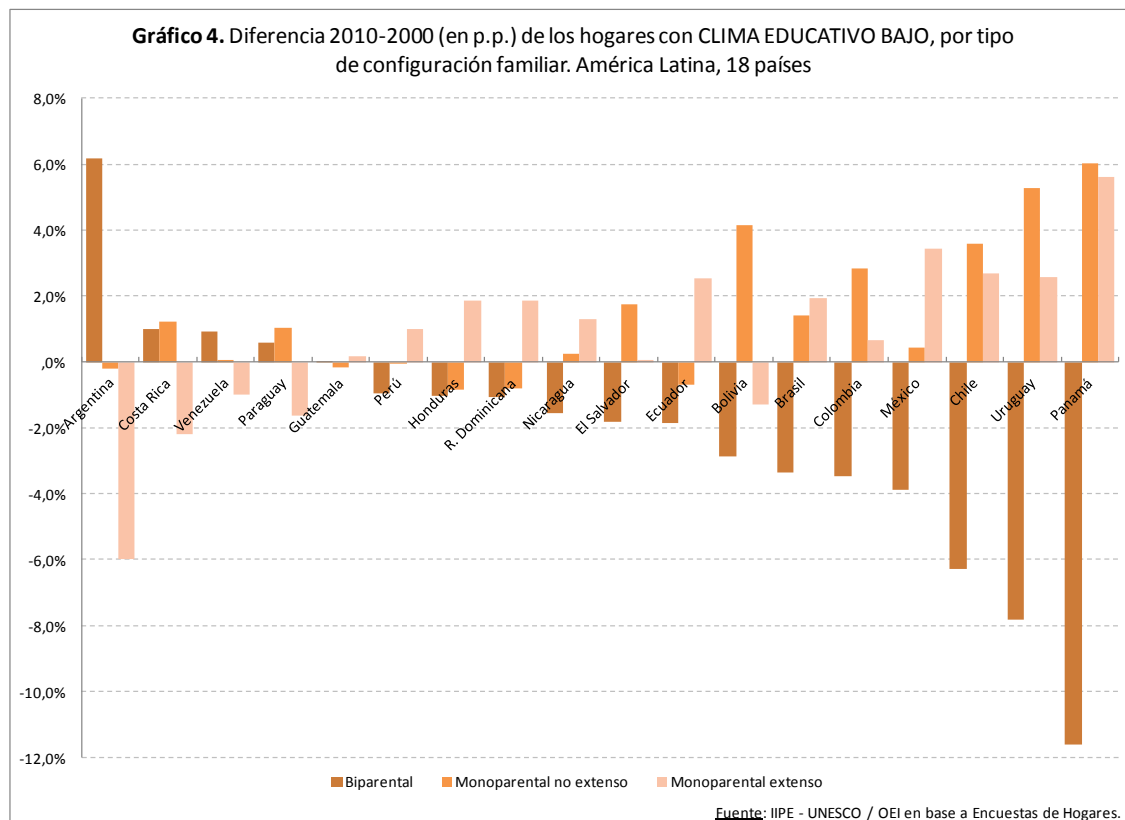


Se presenta a continuación el análisis de estos comportamientos a nivel de los países.

Modificaciones en la conformación familiar de los hogares con clima educativo bajo

Si bien entre los hogares con clima educativo bajo se perfilan comportamientos diferentes, es posible identificar tres grandes grupos. Uno (**Grupo A**) integrado por Argentina, Costa Rica, Venezuela y Paraguay, donde se produce un incremento leve en la participación de los hogares biparentales (con excepción de Argentina que supera los 6 p.p.). Otro (**Grupo B**), en el que participan Guatemala, Perú, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Brasil, Colombia, México, donde la participación de este tipo de hogares tiende a retrotraerse. Y otro (**Grupo C**), del que forman parte Chile, Uruguay y Panamá, en el que los hogares biparentales se reducen de manera significativa (por debajo de los 6 p.p.).

Esta tendencia opera en detrimento de los hogares monoparentales extensos en el **Grupo A** y a favor de este tipo de conformación familiar en el **Grupo B** (con excepción de El Salvador, Bolivia y Colombia). Por su parte, en el **Grupo C** se imponen los hogares monoparentales no extensos. (**Gráfico 4**)

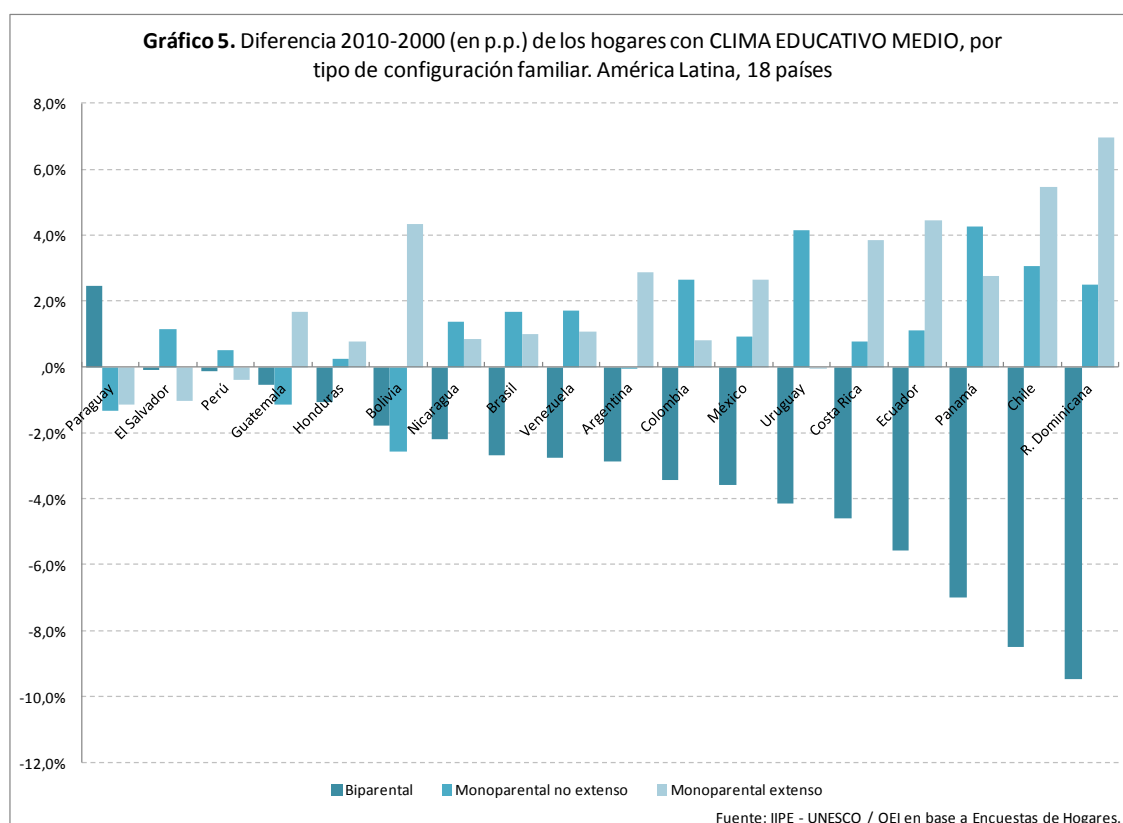


Modificaciones en la conformación familiar de los hogares con clima educativo medio

Entre los hogares con clima educativo medio, los biparentales ven aumentar su participación sólo en Paraguay.

En El Salvador, Perú, Guatemala, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Brasil, Venezuela, Argentina Colombia y México este tipo de conformación familiar tiende a disminuir, inclinándose a favor de los monoparentales no extensos en El Salvador, Perú, Nicaragua, Brasil, Venezuela y Colombia y de los monoparentales extensos en Guatemala, Honduras, Bolivia, Argentina y México.

Los países en los que los hogares biparentales disminuyen más abruptamente son Uruguay, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Chile y República Dominicana. En los casos de Uruguay y Panamá los mayores incrementos se producen entre los hogares monoparentales no extensos, mientras que en el resto de los países de este grupo crecen más los hogares monoparentales extensos. **(Gráfico 5)**



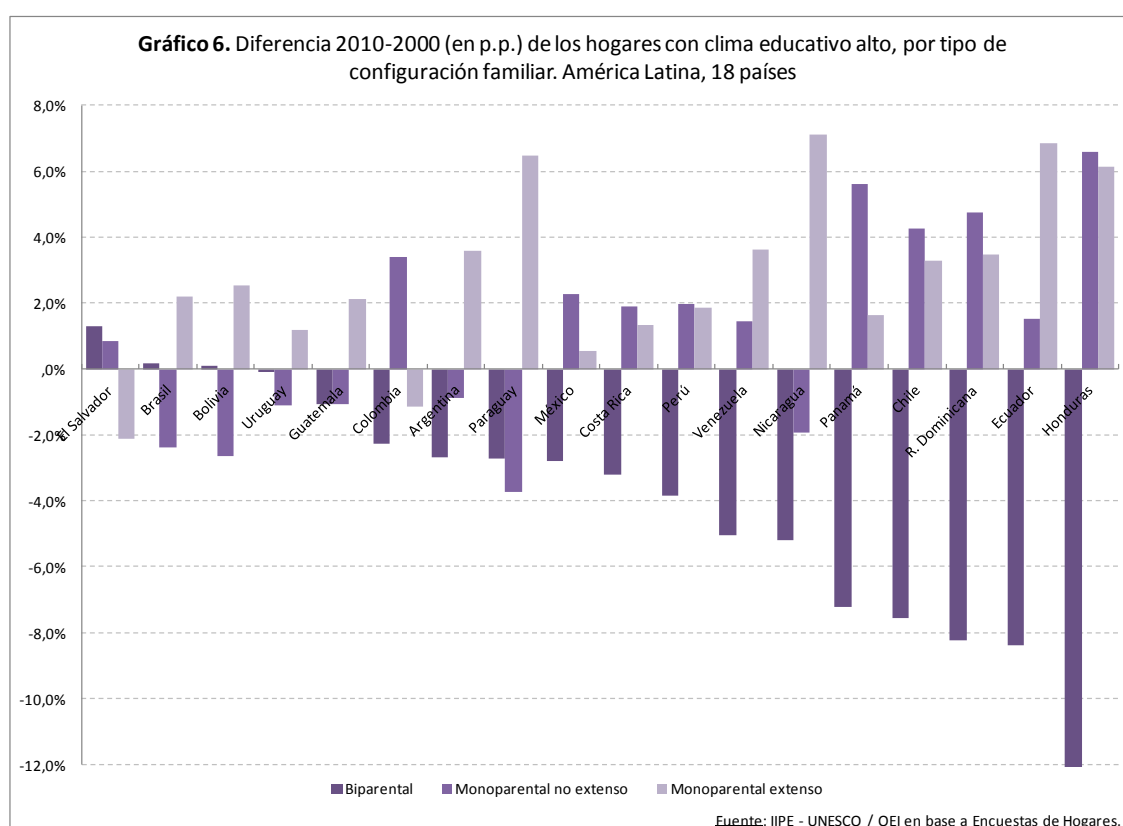
Modificaciones en la conformación familiar de los hogares con clima educativo alto

Entre los hogares con clima educativo alto, la participación de los biparentales crece por encima de los otros tipos de conformaciones familiares sólo en El Salvador. En Brasil y Bolivia muestran una tendencia positiva, pero ésta resulta ampliamente superada por los hogares monoparentales extensos.

En Uruguay, Guatemala, Colombia, Argentina, Paraguay, México, Costa Rica y Perú los hogares integrados por ambos cónyuges se reducen levemente (menos de 4 p.p.), siendo los hogares monoparentales no extensos los que más acrecientan su

participación en Colombia, México, Costa Rica y Perú, y los monoparentales extensos los que se incrementan en mayor medida en Uruguay, Guatemala, Argentina y Paraguay.

Las caídas más notorias de hogares biparentales se registran en Venezuela, Nicaragua, Panamá, Chile, República Dominicana, Ecuador y Honduras, tendencia que favorece a los hogares monoparentales no extensos en Panamá, Chile, República Dominicana y Honduras y a los monoparentales extensos en Venezuela, Nicaragua y Ecuador. **(Gráfico 6)**



La síntesis del panorama regional muestra que los hogares biparentales van cediendo terreno, aunque menos entre los de clima educativo bajo. Y que, entre los hogares con clima educativo medio y alto, las familias monoparentales extensas se posicionan por encima de las monoparentales no extensas en una mayor cantidad de países.

Tabla 1. Mayores crecimientos relativos por tipo de hogar y clima educativo. América Latina, 18 países, cca.2000 y cca.2010

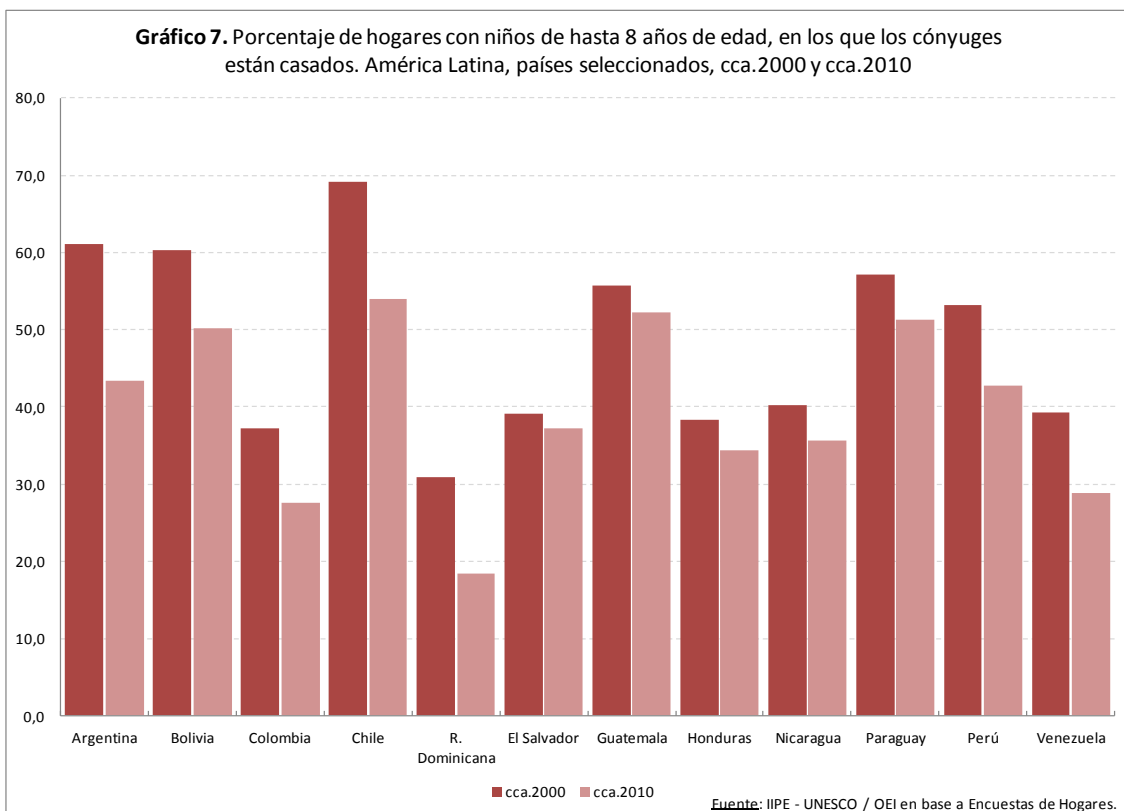
CLIMA EDUCATIVO	TIPO DE HOGARES		
	BIPARENTALES	MONOPARENTALES NO EXTENSOS	MONOPARENTALES EXTENSOS
BAJO	Argentina, Venezuela	Costa Rica, Paraguay, El Salvador, Bolivia, Colombia, Chile, Uruguay, Panamá	Guatemala, Perú, Honduras, R. Dominicana, Nicaragua, Ecuador, Brasil, México
MEDIO	Paraguay	El Salvador, Perú, Nicaragua, Brasil, Venezuela, Colombia, Uruguay, Panamá	Guatemala, Honduras, Bolivia, Argentina, México, Costa Rica, Ecuador, Chile, R. Dominicana
ALTO	El Salvador	Colombia, México, Costa Rica, Perú, Panamá, Chile, R. Dominicana, Honduras	Brasil, Bolivia, Uruguay, Guatemala, Argentina, Paraguay, Venezuela, Nicaragua, Ecuador

Cambios en la incidencia de la nupcialidad

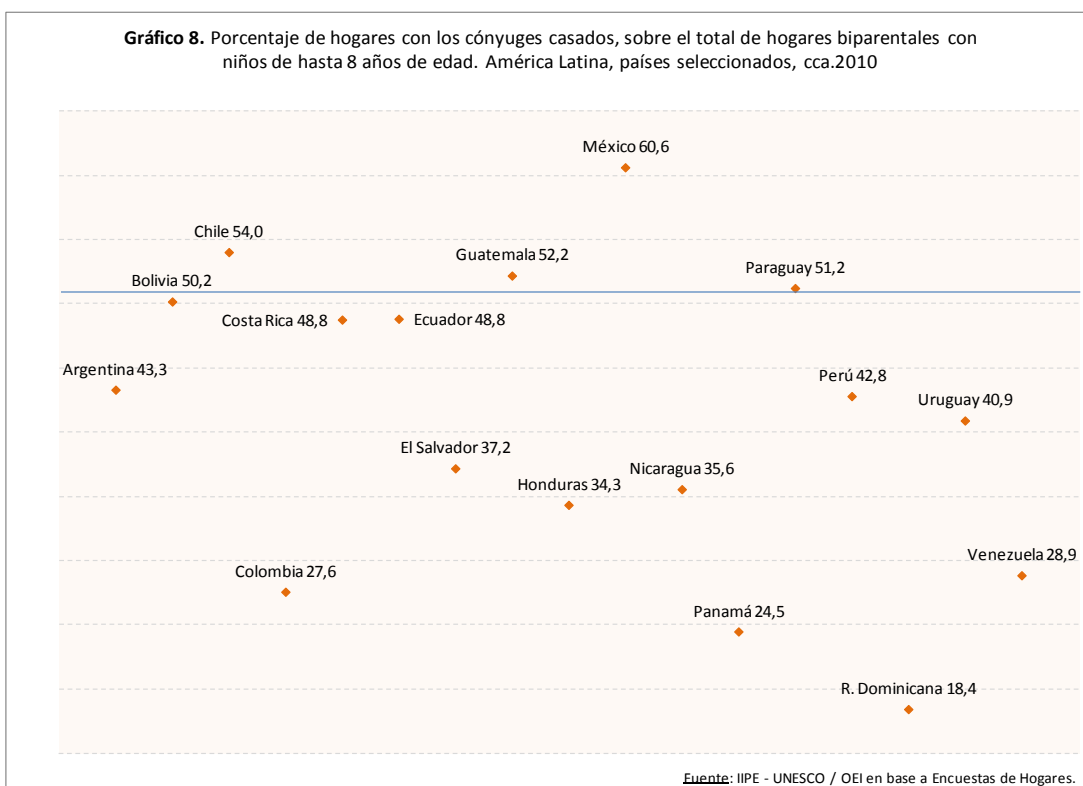
La información presentada hasta aquí da cuenta de las trayectorias que vienen trazando los hogares en cuanto a los patrones de conyugalidad. Este tema puede ser profundizado a partir del análisis de la nupcialidad, es decir, del grado de institucionalidad que revisten las uniones. Este tema no es menor si se considera que hay países en los que todavía se distingue a los hijos legítimos de los naturales, y muchos más en los que hace falta estar legalmente casados para gozar de algunos derechos, como los sucesorios.

El **Gráfico 7** muestra que en la región⁷ se está produciendo un marcado descenso de la nupcialidad. Los países en los que éstos resultan más pronunciados son Argentina (-18 p.p.), Chile (-15 p.p.), República Dominicana (-12 p.p.), Perú, Venezuela, Bolivia y Colombia (-10 p.p.).

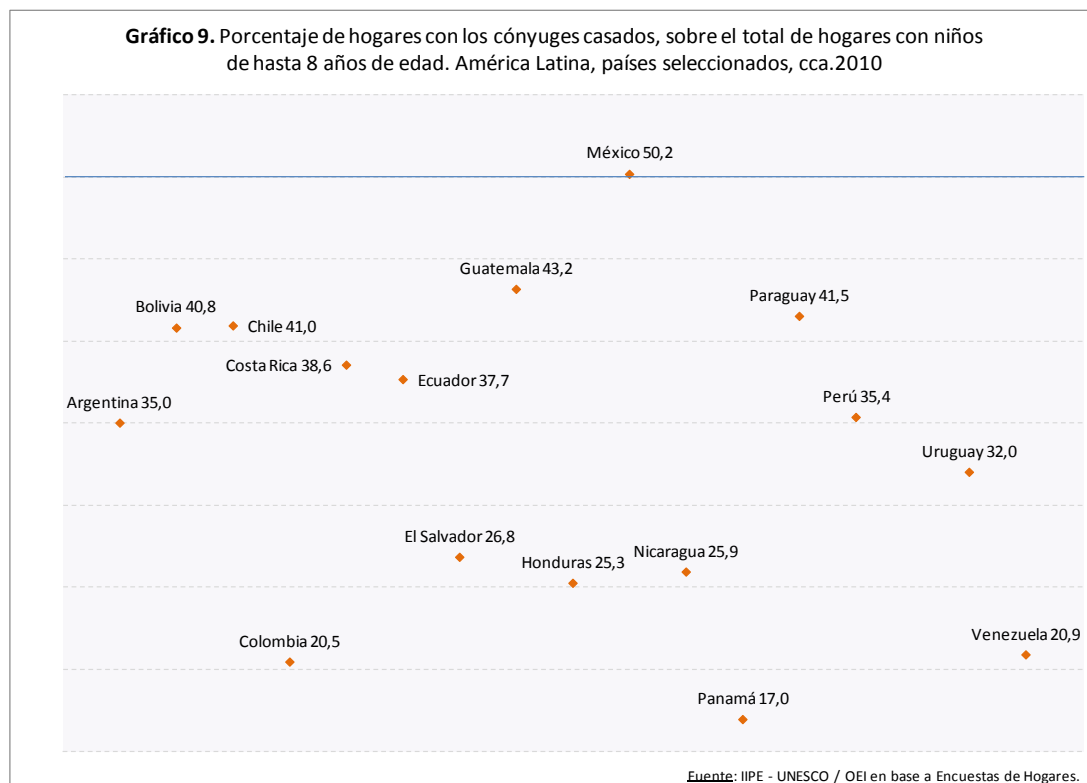
⁷ La selección de países tiene que ver con la disponibilidad de información hacia el año 2000, momento en que todavía no se incluía esta pregunta en las encuestas de hogares.



De esta manera, hacia el año 2010 los únicos países en los que el porcentaje de hogares con parejas casadas representaba más del 50% de los hogares biparentales con niños pequeños eran México, Chile, Guatemala, Paraguay y Bolivia. **(Gráfico 8)**



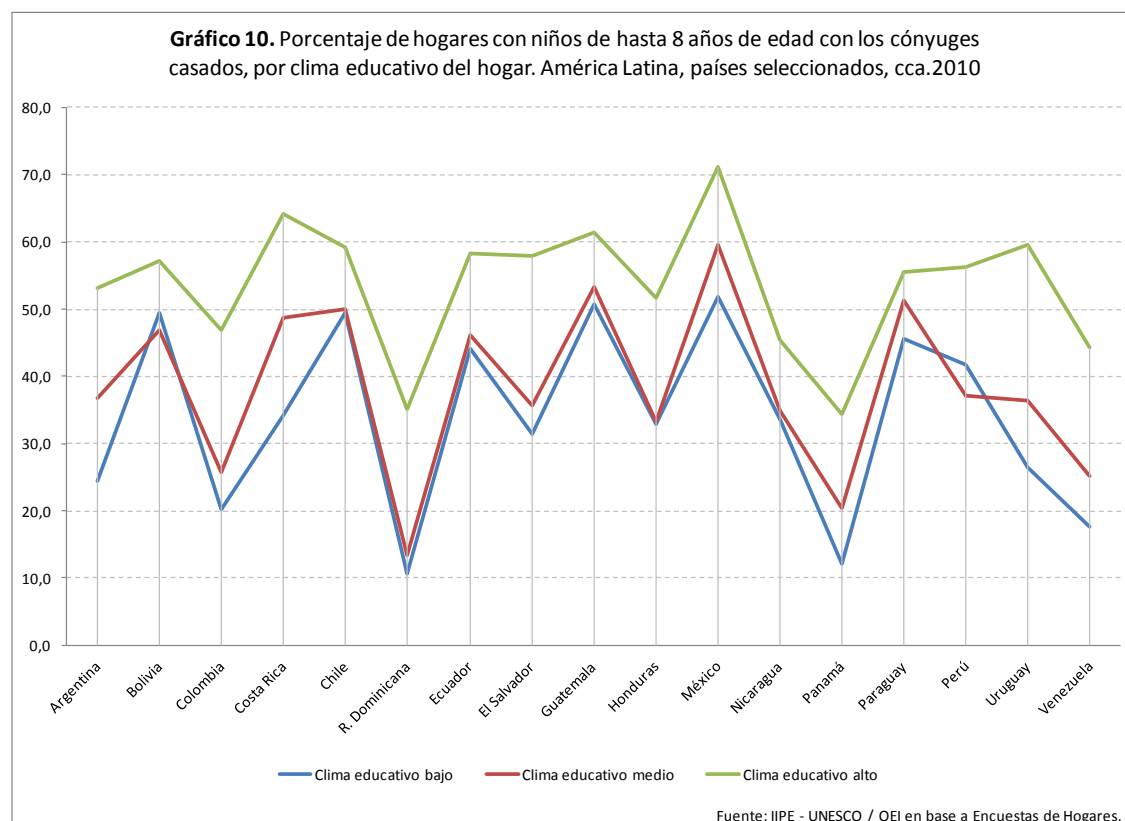
Sin embargo, si se considera el porcentaje de hogares con parejas casadas sobre el total de aquellos con niños pequeños (y no sólo sobre el universo de los hogares biparentales), estos porcentajes se reducen significativamente, según se observa en el **Gráfico 9**. Desde esta perspectiva, la familia tradicional se convierte en una verdadera minoría.



Dado que los arreglos familiares varían entre segmentos sociales, cabe analizar también en este caso cómo se especifican según el clima educativo de los hogares.

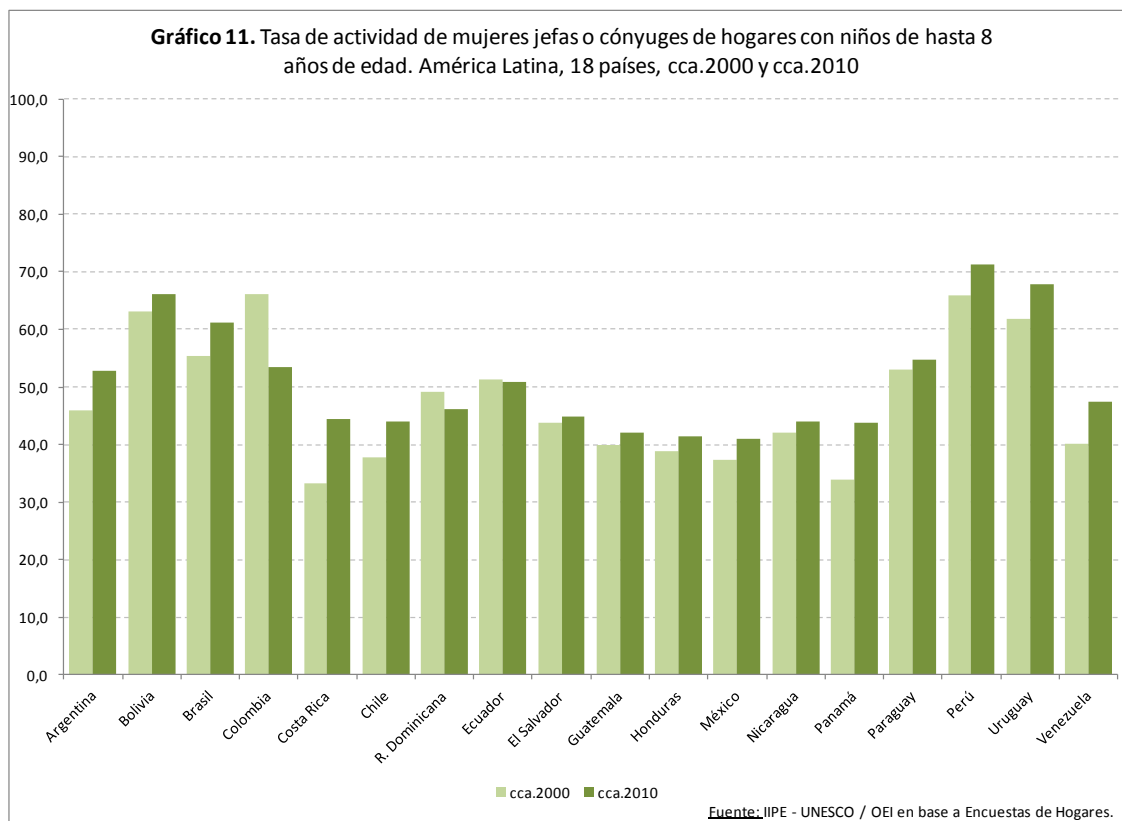
El **Gráfico 10** permite visualizar rápidamente que el porcentaje de parejas casadas con clima educativo alto supera al de los otros segmentos sociales en todos los países considerados. Por su parte los hogares de clima educativo medio que muestran este comportamiento se imponen sobre los de clima educativo bajo, excepto en Bolivia, Chile, Honduras, y claramente en Perú.

La pregunta que surge a partir de esta constatación es: ¿la des-institucionalización del matrimonio responde a un ‘efecto modernización’ que alcanza a los segmentos sociales menos educados? En este sentido se orienta la reflexión de Peri: *se ha concebido al marcado proceso de des-institucionalización del matrimonio como un proceso de secularización a nivel de los sectores educados (efecto modernización), pero se recurre a una explicación de tipo estructural para dar cuenta del fenómeno entre los sectores populares.* (op.cit.:143)



Cambios en la participación económica femenina

Con respecto a la tradicional división de roles entre hombres y mujeres, cabe analizar los cambios en las tasas de participación económica de las mujeres a lo largo de esta década. La participación femenina en el mercado de trabajo sólo cae de manera significativa en Colombia (-13 p.p.), mientras que en la República Dominicana se manifiesta un descenso leve (-3 p.p.). En el resto de los países considerados, este indicador muestra un comportamiento ascendente, que supera los 5 puntos porcentuales en Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Argentina y Venezuela, y los 10 puntos porcentuales en Panamá y Costa Rica. **(Gráfico 11)**



En el **Cuadro 1**, las flechas verdes, amarillas y rojas reflejan el sentido e intensidad de los cambios ocurridos en cada segmento social en relación al total del país. Partiendo de puntos muy disímiles, se perfilan distintos procesos que obligan a mantener las interpretaciones en un plano hipotético en la medida en que estos se relacionan con el desempeño de las variables económicas y el comportamiento de los mercados de trabajo de cada país.

En Ecuador y Argentina la tasa de actividad de las mujeres de hogares con clima educativo bajo decrece, mientras que aumenta entre las pertenecientes a hogares con clima educativo medio, y más aún entre las que forman parte de hogares con clima educativo alto. Costa Rica puede ser incluida en este grupo dado que, si bien todos los segmentos incrementan su participación, en términos relativos las mujeres de hogares con clima educativo bajo experimentan las menores alzas.

Es decir que las mujeres en situación de mayor desventaja social tienden a abandonar la actividad, mientras que el resto busca una mayor inserción en el mercado de trabajo.⁸

⁸ La tasa de actividad engloba tanto a las mujeres ocupadas como a las que buscan trabajo.

La hipótesis en el primer caso es que, ante la restricción de las oportunidades laborales a la ‘mercantilización de las tareas domésticas’, ofreciendo servicio doméstico, servicios personales, venta informal de comidas u otras ocupaciones precarias, las mujeres de hogares con clima educativo bajo eligen permanecer al margen del mercado. Como señala Elizabeth Jelin (1994) es necesario el *ingreso a una gama más amplia de tareas en el mercado de trabajo y, especialmente, en actividades económicas que implican ‘salir’ de la casa y de la domesticidad*. La utilidad marginal de hacer ‘*más de lo mismo*’ fuera del hogar y a bajo costo resulta inexistente. Por otro lado, se ha atribuido la disminución de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo a la existencia de políticas de transferencias monetarias.⁹ Sin embargo, esas acciones están orientadas por la garantía de los ‘mínimos parámetros de bienestar’ y no por la corrección de las distorsiones del mercado de trabajo. En todo caso, el impacto de este tipo de intervenciones sobre las variables ocupacionales debe ser abordado en estudios específicos.

En el segundo caso, la hipótesis se podría sustentar en el cambio de valores y oportunidades. Como sostiene Peri (op.cit.:141) *No sólo la división de roles ha cambiado, sino que también lo han hecho la valoración de esos roles y los objetivos vitales de las personas*. Entre los hogares de clima educativo medio probablemente estén confluyendo motivaciones de orden subjetivo y causas de orden material, mientras que entre los de clima educativo alto se estarían afianzando los cambios culturales que determinan la redistribución de roles en el seno familiar.

Sin poder establecer aquí el balance entre las ‘motivaciones’ y las ‘causas’ de la decisión de trabajar o no, es necesario considerar que *la adopción de nuevos comportamientos no es sólo una adaptación diferencial a un entorno de privación o estrés derivados de la articulación de la familia con otros órdenes sociales, sino el resultado de un cambio de valores y actitudes que lleva a esos nuevos comportamientos*. (Ibíd.:142) Determinar en qué medida estos valores y perspectivas arraigan entre las mujeres de distintos segmentos sociales requiere de ulteriores investigaciones.

Brasil, Uruguay y Perú definen otro grupo con características distintivas. La participación económica de las mujeres de hogares con clima educativo bajo se incrementa, pero menos que las de los otros dos tipos de hogares. En este caso las ganancias son para las mujeres del segmento de clima educativo medio, más que alto.

En estos países, si bien la participación económica de las mujeres más desaventajadas crece menos que en los otros estratos, manifiesta un comportamiento ascendente. La

⁹ Como el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina y Avancemos en Costa Rica. Para ahondar en aspectos de estas políticas públicas, se puede consultar el sitio: <http://www.sipi.siteal.org/>

pregunta es ¿esto se debe a la existencia de mayores oportunidades o más necesidades?

En México, Guatemala y Colombia la actividad económica de las mujeres de hogares con clima educativo bajo cae, manteniéndose o disminuyendo también entre las de hogares con clima educativo medio. Las ‘ganadoras’ en este grupo son las mujeres de hogares con clima educativo alto, que incrementan su participación o experimentan las menores reducciones relativas.

En el resto de los países, la inserción laboral de las mujeres más vulnerables aumenta, perfilándose dos tendencias disímiles: en Nicaragua, Panamá, Venezuela, Paraguay, El Salvador, República Dominicana y Honduras las mujeres de hogares con clima educativo alto observan mayores pérdidas que las pertenecientes a hogares con clima educativo medio. Por el contrario, en Chile y Bolivia esta relación se invierte.

Cuadro 1. Diferencia porcentual 2000-2010 entre las tasas de participación económica femenina, por clima educativo del hogar. América Latina, 18 países

País	Clima educativo del hogar						
	Total		Bajo		Medio		Alto
Ecuador	-0,3	↓	-8,7	↑	0,3	↑	4,7
Argentina	7,0	↓	-6,3	↑	2,9	↑	5,7
Costa Rica	11,3	↓	4,8	↑	10,5	↑	9,5
Brasil	5,8	↓	1,8	↑	6,5	→	4,8
Uruguay	5,9	↓	1,9	↑	5,6	↓	2,4
Perú	5,3	↓	1,7	↑	8,8	↓	3,2
México	3,8	↓	-1,3	→	2,5	↑	5,7
Guatemala	2,2	↓	0,7	↓	-1,1	↑	8,4
Colombia	-12,7	↓	-18,1	↓	-13,6	↑	-4,3
Nicaragua	1,9	↑	-0,1	↑	0,2	↓	-7,7
Panamá	9,9	↑	14,5	→	7,6	↓	2,6
Venezuela	7,4	↑	7,1	→	3,6	↓	1,4
Paraguay	1,7	↑	5,7	→	-1,9	↓	-8,1
El Salvador	1,2	↑	0,3	→	-1,2	↓	-3,4
R. Dominicana	-3,0	↑	-3,6	→	-6,2	↓	-8,3
Honduras	2,7	↑	2,8	↓	0,3	↓	0,9
Chile	6,2	↑	9,1	↓	3,0	→	5,3
Bolivia	3,1	↑	5,5	↓	-1,3	↑	5,2

Fuente: IIPE - UNESCO / OEI en base a Encuestas de Hogares.

¿CÓMO ABORDAR LA DISTANCIA ENTRE LA FAMILIA TIPO Y LA REAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS?

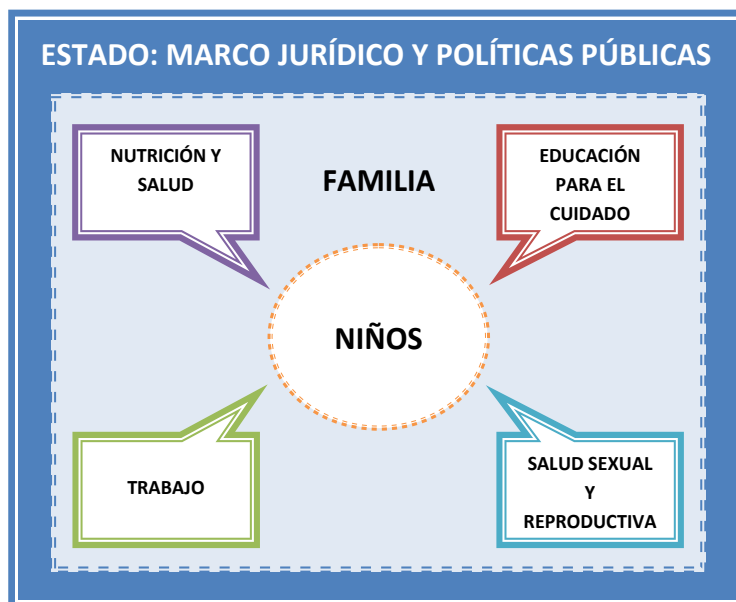
Como se ha intentado mostrar, las familias de América Latina están atravesando un proceso de transformación, tanto en relación a los esquemas de constitución como a los arreglos que determinan la redistribución de roles y funciones a partir del anudamiento de necesidades y anhelos. Los niños que crecen en su seno enfrentan en consecuencia situaciones contextuales que –naturalmente– contribuirán en distinta medida a la realización de sus derechos. Este es el punto. **El interés superior de los niños no puede quedar librado a la naturaleza de lo social.** Es responsabilidad de los gobiernos atender a la diversidad de situaciones que se están dando, de manera de asegurar que los niños que viven sin alguno de sus padres, los hijos de padres no casados, o de padres que trabajan no queden expuestos a los riesgos que introduce la vulnerabilidad.

El Comité no es ajeno a esta situación. En la Observación General N° 19 señala: *En vista a la existencia de diversos tipos de familia, como las parejas que no han contraído matrimonio y sus hijos, y las familias monoparentales, los Estados Partes también deberían indicar en qué medida la legislación y las prácticas nacionales reconocen y protegen a esos tipos de familia y a sus miembros.* (Observación General N° 19, HRI/GEN/1/Rev.2, párrafo 2)

En definitiva, lo que se ha dado en llamar ‘crisis de la familia’ define los entramados que deben ser tomados en cuenta para que la familia se realice en tanto espacio de materialización de los derechos del niño, contando con el apoyo del Estado para la consolidación de las estructuras de oportunidades necesarias para desarrollar los activos que les permitan enfrentar contextos cada vez más inestables e inciertos.

En los apartados que siguen se aborda el análisis de los ajustes jurídicos y de las políticas públicas implementadas por los Estados para promover el desarrollo de estas condiciones. Este análisis no pretende ser exhaustivo, sino destacar algunas de las líneas de acción política que se orientan más fielmente hacia el cumplimiento de los deberes asumidos por los Estados Partes al ratificar la Convención.

Este análisis se organiza, entonces, a partir del siguiente esquema



El marco jurídico define las condiciones en términos de ‘deber ser’, es decir que independientemente del cumplimiento efectivo de la normativa, traza el horizonte de deseabilidad. Las políticas públicas se orientan hacia este horizonte, procurando acortar las brechas entre las condiciones de deseabilidad y la realidad. Esta dinámica se produce al interior de cada uno de los territorios nacionales, en el marco de los acuerdos forjados a nivel internacional para la consolidación de un sistema de derechos humanos.

En el esquema propuesto se destacan dos fronteras permeables: la que relaciona a las familias con sus niños, erigidas éstas en mediadoras de su interés superior; y el que vincula a las familias con los Estados, en tanto garantes últimos de la configuración de oportunidades para la realización de los derechos de todos sus miembros. Como se señalara antes, la responsabilidad de los padres en la protección y promoción del bienestar de los niños demanda el cumplimiento de sus propios derechos humanos. Esto implica que la interdependencia atribuida como rasgo inherente a los derechos humanos debe proyectarse sobre los sujetos de derechos como condición necesaria para su concreción. Es decir que la familia asume tanto el carácter de intermediaria en la realización de los derechos de los niños, como de destinataria directa de las acciones estatales.

Para establecer en qué medida responden los Estados a los desafíos planteados se considera en primer lugar el estatus otorgado a la familia en sus ordenamientos jurídicos internos, revisando posteriormente los avances en la legislación sobre

algunas problemáticas que han sido incorporadas en las agendas públicas en forma reciente. A continuación se analizan las políticas públicas diseñadas e implementadas en torno a cuatro ejes, que dan lugar a la diferenciación anteriormente señalada sobre el rol que asumen las familias: como destinatarias directas de las acciones estatales (familia-trabajo y familia-salud sexual y reproductiva), o como mediadoras del sujeto último de las intervenciones (familia-nutrición y salud y familia-educación para el cuidado de los niños).

MARCO JURÍDICO

La Familia en los instrumentos internacionales de derechos humanos

A través de los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, como declaraciones, pactos y convenciones, la comunidad internacional reconoce a la familia como elemento natural de la sociedad, señalando la obligación de protección especial que debe brindarle el Estado.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, junto con los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, reconocen que la familia es *el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado*. El PIDESC señala además que se debe conceder a la familia *la más amplia protección y asistencia posibles especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y de la educación de los hijos a su cargo*.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en su Artículo 6 señala que *Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para con ella*.

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969, reafirma en su Artículo 17 que la familia es *el elemento natural y fundamental de la sociedad, y debe ser protegida por la sociedad y el Estado*.

La Familia en los ordenamientos jurídicos internos

En su ordenamiento jurídico interno los Estados han elevado la protección de la familia a un rango constitucional. A continuación se presentan algunos casos en los que se define a la familia como institución básica y fundamental de la sociedad, garantizándole la protección del Estado.

La Constitución Política de **Colombia** de 1991 fija que el Estado *ampara a la familia como institución básica de la sociedad* (Artículo 5), de modo que *el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia*. Reconoce que las

relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja; que la ley sancionará cualquier forma de violencia en la familia; y que los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él tienen iguales derechos y deberes (Artículo 42). Por su parte, el Artículo 43 establece que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

En el preámbulo de la Constitución Política de **Guatemala** de 1986 se reconoce a *la familia como génesis primario y fundamental*, reafirmando en el Artículo 1 que *El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia*. Adicionalmente, el Capítulo II, Artículos 47 al 56 garantiza *la protección social, económica y jurídica de la familia, la igualdad de derechos de los cónyuges*, reconociendo *la unión de hecho y la igualdad de los hijos ante la ley*. Asimismo establece la protección a menores garantizando *su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social*, y la protección de la maternidad: *el Estado velará en forma especial por el estricto cumplimiento de los derechos y obligaciones que de ella se deriven*.

La Nueva Constitución Política del Estado de **Bolivia** establece que *el matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección del Estado (Artículo 193)*; que *el matrimonio descansa en la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges (Artículo 194 I)*; que *las uniones libres o de hecho, que reúnan condiciones de estabilidad y singularidad producen efectos similares a los del matrimonio en las relaciones personales y patrimoniales de los convivientes y en los que respecta a los hijos nacidos de ellas (Artículo 194 II)*; y que *todos los hijos, sin distinción de origen, tienen iguales derechos y deberes respecto a sus progenitores (Artículo 195)*.

El reconocimiento de la familia como célula fundamental de la sociedad y la enumeración de los derechos que se le consagran con rango constitucional no hacen referencia a su constitución. Esta omisión puede ser interpretada como una limitación, o como posibilidad de introducir nuevas regulaciones legales. En este sentido, algunos ordenamientos jurídicos apuestan a ir más allá de lo establecido en las cartas constitucionales, códigos civiles y leyes de familia, respondiendo a la necesidad de crear un marco legislativo que regule las nuevas concepciones de familia. En particular, la legalización y legitimación de uniones de parejas del mismo sexo avanza en la garantía del pleno ejercicio del derecho a heredar bienes, recibir pensión, seguridad social y adoptar, en condiciones de igualdad con respecto a las parejas conformadas por un hombre y una mujer.

Si bien, como se evidenciara antes, América Latina no está exenta a las nuevas formas de familias que empiezan a vislumbrarse en el contexto social, la mayoría de los países de la región contemplan marcos regulatorios que se traducen en protección y

garantía de derechos a las familias convencionales. Pero algunos países han decidido dar un paso en esta materia.

Argentina ha sido el primer país de la región en aprobar la ley de matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo. En el año 2010 el Congreso sancionó la Ley N° 26.618, por la cual se introducen modificaciones al Código Civil, permitiendo la celebración del matrimonio civil entre personas del mismo sexo. La Ley otorga además el derecho a adoptar e incluye disposiciones sobre el divorcio, sucesión y el orden de los apellidos de los hijos, que será de libre elección de las parejas. La norma reconoce los mismos derechos y obligaciones al matrimonio constituido por personas del mismo sexo, que al matrimonio constituido por personas de distinto sexo.

Uruguay es el segundo país de la región en aprobar la ley de matrimonio igualitario. En el abril de 2013 el Parlamento aprobó la ley de matrimonio entre personas del mismo sexo, ley que entrará en vigencia 90 días después de promulgada. La norma incluye cambios en parejas homosexuales y heterosexuales, en las normas de filiación, divorcio, sucesión, edad mínima para contraer matrimonio, elección libre del orden de apellido de los hijos.

En **Brasil**, el Consejo Nacional de Justicia aprobó la resolución que legaliza el matrimonio civil entre parejas del mismo sexo. A partir de esta decisión los Registros Civiles estarán obligados a convertir en legal la unión estable entre dos personas del mismo sexo. Sin embargo, la medida aún no está en firme, pues cabe una apelación. En caso de que prospere quedaría sin validez jurídica dicha Resolución.

En el año 2011 la Corte Constitucional de **Colombia** dio plazo al Congreso para legislar sobre la unión de personas del mismo sexo. Sin embargo, el proyecto de ley fue desaprobado con 51 votos en contra y 17 a favor. Dadas las circunstancias, la única alternativa para que las parejas del mismo sexo puedan formalizar su vínculo es la de acudir ante notario o juez para la legalización contractual de su unión, como *Contrato Solemne de Parejas del Mismo Sexo*. Esta medida empezará a regir a partir del 20 de junio del año en curso. La jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce a las parejas homosexuales los mismos derechos sociales y patrimoniales que a las parejas heterosexuales (derecho a heredar bienes, pensión, seguridad social), excepto el de reconocer el acto como matrimonio y el de adoptar (Sentencia Corte Constitucional C-577 de 2011).

La decisión de algunos países de adaptar los marcos jurídicos que regulan y reconocen derechos de una minoría que, por razón de su orientación sexual siempre ha estado expuesta a una constante discriminación, afianza el camino de la progresividad que los Estados en pro de sus obligaciones adquiridas, deben cumplir en su accionar. Sin embargo, en muchos países las instituciones aún no están preparadas para tomar decisiones de este calibre.

Cabe mencionar un caso reciente que trastocó los tribunales internacionales, el de la **Sra. Atala Riffo**, a quien la Corte Suprema de Chile le retiró la custodia definitiva del cuidado personal y crianza de sus tres hijas, en razón de su orientación sexual y la convivencia con su pareja del mismo sexo. La Corte estimó que la Sra. Atala antepuso sus propios intereses a los de sus hijas, poniéndolas en situación de riesgo debido a su orientación sexual, además de situarlas en un *estado de vulnerabilidad en su medio social*, por la posible *discriminación social a que podrían verse expuestas*.

Seguidamente se abrió un proceso disciplinario en su contra, argumentado que su conducta era inapropiada en razón del cargo que desempeñaba como juez (Corte Suprema de Justicia de Chile, Sentencia del 2 de Julio de 2004).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) afirma que en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege un modelo *tradicional* de la misma. Reitera *que el concepto de familia no está reducido únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares*. Por otra parte, señala que los niños y niñas no pueden ser discriminados en razón de sus propias condiciones y dicha prohibición se extiende a las condiciones de sus padres o familiares. Afirma que se generó una injerencia arbitraria en la vida privada de la demandante, dado que la orientación sexual es parte de la intimidad de una persona y no es relevante para analizar aspectos relacionados con el desempeño del buen o mal rol maternal o paternal. Asimismo señala que *la orientación sexual o su ejercicio no pueden constituir bajo ninguna circunstancia argumento para llevar a cabo un proceso disciplinario, pues no existe relación alguna entre el correcto desempeño de la labor profesional de la persona y su orientación sexual*. (Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de Febrero de 2012. Serie C. N° 239, párrafos 142,151, 161 y 162)

El fallo de la Corte IDH declara que el Estado, además de ser responsable de la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, es responsable por la violación del derecho a la vida privada y protección a la familia en perjuicio de Karen Atala Riffo y sus hijas.

La relevancia de estos casos está dada por su poder de sentar antecedentes en la región, sirviendo como ejemplo para promover avances en la legislación entre los países que aún no se han definido en este sentido.

Avances en la legislación sobre Familias

La selección de las disposiciones legales tratadas en este apartado se ha orientado en función de las problemáticas instaladas políticamente en forma más reciente: las licencias materno-paternales como protección laboral y la violencia intrafamiliar.

Licencias de Maternidad, Paternidad y Lactancia Materna

El Convenio 183 sobre la Protección a la Maternidad del año 2000 (Organización Internacional del Trabajo) es la norma internacional de trabajo de protección a la maternidad. El Convenio establece 14 semanas de prestaciones de maternidad y dispone que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para garantizar que las mujeres embarazadas o en período de lactancia no sean obligadas a realizar tareas que resulten perjudiciales para su salud o la de su hijo. También prohíbe al empleador el despido de mujeres durante la gestación o durante su ausencia por licencia de maternidad. Asimismo otorga a la mujer el derecho a una o más interrupciones durante la jornada laboral para la lactancia de su hijo.

Chile, Brasil, Cuba, Venezuela y Costa Rica son los países de la región que en la actualidad contemplan licencias de maternidad con períodos de duración mayor al rango establecido por la OIT.

Chile pasó de otorgar 18 semanas, distribuidas en 6 semanas prenatales y 12 semanas postnatales, a otorgar adicionalmente un ‘Permiso Posnatal Parental’ de 12 semanas (a continuación del permiso postnatal). En caso que ambos padres trabajen, cualquiera de ellos –a elección de la madre– puede gozar del Permiso Postnatal Parental a partir de la séptima semana del mismo. Por otra parte, si al terminar su período posnatal la madre desea reincorporarse al trabajo por la mitad de la jornada, el Permiso Posnatal Parental se extiende a 18 semanas. Lo anterior, en conformidad a la Ley N° 20.545 de 2011, la cual modifica disposiciones específicas del Código de Trabajo.

Brasil contempla 120 días (y 180 días para el caso de los servidores públicos). La Ley N° 11.770 de 2008 permite prorrogar el permiso de maternidad en el sector privado por 60 días.

Cuba contempla 18 semanas. Es el único país de la región que ratificó el Convenio 183 de la OIT sobre protección a la maternidad.

Venezuela otorga 18 semanas por licencia de maternidad y 10 semanas por adopción.

Costa Rica contempla un período de 16 semanas para licencia de maternidad y adopción.

Panamá otorga 14 semanas de licencia por maternidad.

Colombia aumentó de 12 a 14 semanas el descanso remunerado de la licencia maternal, siendo de 6 semanas en caso de adopción. Además, otorga al esposo o compañero permanente 8 días hábiles de licencia remunerada por paternidad. Lo

anterior, de conformidad a la Ley N° 1.468 de junio de 2011, que modifica disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

Cabe destacar que los períodos de licencias maternales en los países considerados son remunerados en un 100%.

Los países que se encuentran por debajo del rango establecido a nivel internacional son: Argentina, Ecuador, México, Guatemala, El Salvador, Paraguay y República Dominicana, que contemplan 12 semanas de licencia materna, y Honduras donde su duración se reduce a 10 semanas.

Tabla 1. Legislación vigente sobre Licencias de Maternidad, Paternidad y Lactancia Materna (Chile, Brasil, Cuba, Venezuela, Costa Rica, Colombia, Panamá)

PAÍS	LICENCIA DE MATERNIDAD (Período de duración mayor o igual a 14 semanas)	LICENCIA DE PATERNIDAD (Duración)	LACTANCIA MATERNA (Diaria)	LEGISLACION VIGENTE QUE REGULA	OBSERVACIÓN
CHILE	18 semanas (adicionalmente 12 ó 18 semanas de Permiso Posnatal Parental)	5 días, remunerada	2 descansos de 1 hora por día, para el caso de hijos menores de 2 años.	Ley N° 20.545/11. Modifica disposiciones del Código de Trabajo	Adopción: Menores de 6 meses regla general; Mayores de 6 meses y menores de 18 años, concede Permiso Posnatal Parental
BRASIL	120 días (6 meses servidores públicos)	5 días	2 descansos de 30 minutos al día, hasta los 6 meses de edad del niño	Ley N° 11.770/08. Amplía el permiso de maternidad por 60 días de S.P.	120 días, aplica para adopción menor de un año
CUBA	18 semanas	Los padres deciden cuál de ellos cuidará al menor hasta el primer año de vida (al terminar el período de licencia).	1 hora diaria, hasta 1 año, después del nacimiento	Código de Trabajo (Arts. 215 a 219)	Es el único país de la región que ratificó el Convenio 183 de la OIT sobre protección a la maternidad
VENEZUELA	18 semanas (6 semanas prenatales y 12 semanas postnatales)	14 días continuos por nacimiento o adopción de menor de 3 años de edad	2 descansos diarios de 30 minutos para amamantar en guardería, o 2 descansos diarios de una hora hasta los 9 meses, si no hubiere guardería	Ley Orgánica del Trabajo (Arts. 379 a 395)	10 semanas por adopción
COSTA RICA	16 semanas	No contempla	1 hora diaria	Código de Trabajo (Arts. 94 a 100)	3 meses por adopción
COLOMBIA	14 semanas	8 días hábiles, remunerada	2 descansos al día de 30 minutos, hasta los 6 meses de edad del hijo	Ley N° 1468/11. Modifica disposiciones del Código de Trabajo	6 semanas por adopción de menores de 7 años
PANAMÁ	14 semanas	2 días, remunerada	15 minutos cada 3 horas o 2 descansos de 30 minutos al día	Código del Trabajo (Arts. 104 a 116.)	

Violencia Intrafamiliar o Doméstica (VIF)

Durante mucho tiempo la familia fue el lugar privado por excelencia, donde nadie podía inmiscuirse en lo que pasaba a su interior, ni siquiera el Estado. Este espacio cerrado sólo concernía a los miembros del núcleo familiar, sin importar las conductas de violencia psicológica, física o moral que se dieran. Este tipo de violencia casi siempre resulta perpetuada por la figura masculina, como emblema del poder o fuerza que ejerce sobre el grupo familiar. (Acosta Vargas, 2007). Sin embargo, esta situación está cambiando. Ya no se permiten los agravios de ni hacia ningún miembro y existe legislación específica sobre la protección a mujeres, niños y adultos mayores.

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce en su Artículo 1 que *Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos*, y en su Artículo 2 señala que *Toda persona tiene todos los derechos y libertades (...) sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*. Sin embargo, los derechos de las mujeres no tuvieron reconocimiento sino hasta tres décadas después, cuando salió a la luz el primer instrumento internacional que los ampara, debiendo transcurrir otra década más para que se reconocieran estos derechos como ‘derechos humanos’.

La aprobación de la Convención Internacional de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por la ONU en 1979, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belem Do Pará), aprobada por la OEA en 1994, marcan un hito de gran trascendencia en cuanto al reconocimiento de los derechos de la mujer en los países de la región. Otro instrumento es La Declaración de Viena 1993, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993. Si bien esta declaración no tiene carácter vinculante, como los dos anteriores, se reconoce por primera vez en la historia que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que la violencia contra ellas constituye una vulneración de sus derechos.

Por su parte, el **Caso Maria Da Penha contra el Estado de Brasil**, sobre violencia doméstica contra la mujer, constituye un proceso emblemático entre muchos otros. En éste, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declara la responsabilidad del Estado Brasileño por infringir la obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en el Pacto de San José (Artículo 1.1), además de las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los Artículos 1.1, 8 y 25 del mismo instrumento. Y en relación con la Convención Belem Do Pará (Artículo 7), por no adoptar medidas y políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. (CIDH, Informe Final. 54/01. Caso 12.051 del 12 de abril de 2001)

Lo anterior pone en evidencia la responsabilidad estatal frente a la omisión de actuar con relación a este tipo de violaciones. Como señala la CIDH en su informe final, la violencia perpetuada contra *Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.*

Más allá de las regulaciones a nivel internacional, la mayoría de países de la región ha adoptado legislación contra la violencia familiar, doméstica o intrafamiliar (conocida por su sigla VIF). En algunos casos, la legislación brinda protección a las víctimas de VIF; pero en otros se establecen leyes de protección contra la VIF, además de sancionar la conducta de violencia familiar en el Código Penal, estableciéndola como delito.

Argentina sancionó la Ley N° 24.417 de 1994 ‘Ley de Protección contra la Violencia Familiar’, reglamentada por el Decreto N° 235 de 1996. La normativa ampara al grupo familiar (matrimonio o unión de hecho) y brinda protección a quienes sean víctimas de lesiones, maltrato físico o psíquico ocasionado por alguno de sus integrantes. Corresponde la competencia a los jueces de familia quienes, al tomar conocimiento de los hechos motivo de la denuncia, podrán adoptar medidas cautelares, las cuales se encuentran señaladas taxativamente en el Artículo 4 de la norma.

Dependiendo del diagnóstico efectuado por los peritos expertos de los daños físicos o psíquicos sufridos por las víctimas, el juez instará al grupo familiar a asistir a programas educativos o terapéuticos. Los Centros de Información y Asesoramiento, integrados por personal especializado en violencia intrafamiliar, son los encargados de asesorar y orientar sobre los alcances de la Ley. Estos funcionan en hospitales dependientes de la Secretaría de Salud, Consejos de Atención Jurídica Comunitaria, Consejo Nacional del Menor y la Familia, Consejo Nacional de la Mujer y Distritos Escolares.

Algunas de las críticas que se hacen a la normativa vigente en Argentina es que deberían *establecer sanciones para los casos de no asistencia a los programas terapéuticos o educativos a los que fueron obligados los/as agresores a asistir.* (Rioseco Ortega, 2005:23)

En **Brasil**, la Ley N° 11.340 de 2006 o ‘Ley Maria Da Penha’ crea mecanismos para cohibir y prevenir la violencia doméstica y familiar contra la mujer, dispone la

creación de Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer, y establece medidas de asistencia y protección de urgencia a las mujeres en situación de VIF (Artículo 1). Por su parte, en el Artículo 6 señala que *la violencia doméstica y familiar contra la mujer constituye una de las formas de violación de los derechos humanos*. En su Artículo 7 enumera taxativamente las formas de violencia, definiéndolas como física, psicológica, sexual, patrimonial y moral. La Ley prevé sanciones penales por actos violencia doméstica y familiar contra las mujeres, promueve programas de rehabilitación y reeducación para los agresores, y crea cuerpos policiales y tribunales especializados en la materia. La **Ley Maria Da Penha** lleva el nombre de la víctima que sobrevivió a la VIF, una forma simbólica de la lucha contra la erradicación de toda clase de violencia contra la mujer.

En octubre de 2011, las Organizaciones No Gubernamentales que representaron a la víctima –CEJIL y CLADEM– realizaron una presentación de audiencia ante la CIDH, donde esbozaban las dificultades que sigue presentado la implementación de dicha Ley.

Colombia regula esta materia mediante la Ley N° 294 de 1996 ‘Ley para prevenir, remediar y sancionar la Violencia Intrafamiliar’, modificada por la Ley N° 575 de 2000. La Ley brinda especial protección a los integrantes del grupo familiar: cónyuges, compañeros permanentes, ascendientes, descendientes e hijos adoptivos. La competencia corresponde a los comisarios de familia. Con la entrada en vigencia del Código de Infancia y Adolescencia se crean y reglamentan en todos los municipios del territorio colombiano las comisarías de familia, integradas por un equipo interdisciplinario que a su vez cuentan con el apoyo de la policía nacional (Ley N° 1.098 de 2006, Artículo 84). El incumplimiento de las medidas de protección da lugar a multas, en caso de ser primera vez, y a un arresto de 30 a 45 días si el incumplimiento de la medida de protección reincidiera en el plazo de 2 años. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el encargado de diseñar las políticas, planes y programas para prevenir y erradicar la VIF.

Se destaca de la Ley N° 294/96 el procurar, antes y después de la audiencia, la conciliación de las partes. No obstante, según Rioseco Ortega, los plazos de las medidas de protección no son acordes a la situación o realidad del problema.

Chile establece la Ley N° 20.066 de 2005 ‘Ley de Violencia Intrafamiliar’ con el objeto de prevenir, sancionar y otorgar protección a las víctimas de la misma. La competencia de VIF corresponde a los juzgados de familia. Las sanciones que impone la Ley al maltrato de VIF son de carácter pecuniario, es decir, multas que van de media a 15 unidades tributarias mensuales dependiendo de la gravedad del hecho. Estas multas tienen como destino los centros de atención de víctimas de VIF existentes en la región correspondiente. En caso de riesgo inminente para la víctima

de VIF (mujer embarazada, persona con discapacidad o en condición de vulnerabilidad), con el solo hecho de la denuncia se deben adoptar medidas cautelares o de protección. Además, la norma señala que el juez debe dar aplicación a una o más medidas accesorias, contempladas en el Artículo 9 de la Ley. Las sanciones por el incumplimiento de las medidas cautelares o accesorias decretadas se pondrán en conocimiento al Ministerio Público, sin perjuicio de imponer al infractor arresto hasta por 15 días conforme al Artículo 10. En la actualidad se está ejecutando el Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar ‘Programa Chile Acoge’, a cargo del Servicio Nacional de la Mujer, conforme lo señala el Artículo 4 de la norma.

Como observa Luz Rioseco Ortega (op.cit.), la implementación de la política pública contra la VIF *Es la sumatoria de las acciones de cada ministerio y servicio puestas en el papel como un todo. En el caso de Chile No hubo, ni hay, un pensar colectivo, intersectorial de lo que el país necesita para erradicar la violencia doméstica y familiar y, por tanto, no hay tampoco un presupuesto integral o acorde a los objetivos, ni evaluaciones y seguimientos del Plan como tal; cada entidad hace lo que puede o lo que el nivel de sensibilidad, comprensión y recursos le permiten.*

En la **Tabla 2** se brinda mayor información sobre la normativa vigente.

Tabla 2. Legislación vigente sobre Violencia Intrafamiliar o Doméstica (Argentina, Brasil, Colombia, Chile)

PAÍS	LEY / AÑO	NOMBRE	SUJETOS DE PROTECCIÓN	MEDIDAS DE PROTECCIÓN	COMPETENCIA	SANCIÓN	TIPO PENAL	ORGANISMO SEGUIMIENTO
ARGENTINA	Ley N° 24.417/94. Reglamentada por el Decreto 235/96	‘Ley de Protección contra la Violencia Familiar’	Grupo familiar (matrimonio y uniones de hecho)	Medidas cautelares	Consejo Nacional del Menor y la Familia	Asistencia a programas educativos o terapéuticos		Consejo Nacional del Menor y la Familia
BRASIL	Ley N° 11.340/06	Ley María da Penha’	Grupo familiar, especialmente la mujer	Medidas de protección de urgencia a la ofendida y medidas que obligan al agresor	Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar, con competencia civil y criminal	Programas de recuperación y reeducación para el agresor (concurencia obligatoria)	Crímenes practicados con violencia doméstica y familiar	Articulación de Poder judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública y áreas de Asistencia Social
COLOMBIA	Ley N° 294/96. Modificada parcialmente por la Ley N° 575/00	Ley para prevenir, remediar y sancionar la Violencia Intrafamiliar’	Cónyuges o compañeros permanentes, ascendientes y descendientes, hijos adoptivos	Enumeradas en el Artículo 5	Comisarías de Familia, Jueces Municipales o Promiscuos Municipales	Multa de 2 a 10 salarios mínimos. Arresto de 30 a 45 días cuando el incumplimiento de la medida se repitiera en el plazo de 2 años	Artículos 229 y 230 del Código Penal: prisión de 1 a 3 años. Agravada cuando se cometa contra mujeres, niños, adultos mayores o personas con incapacidad	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
CHILE	Ley N° 20.066/05	Ley de Violencia Intrafamiliar’	Miembros de la familia. Especial protección a mujeres, adultos mayores y niños.	Artículo 7. Cuando exista una situación de riesgo inminente, se deben adoptar medidas de protección.	Juzgados de Familia conocen de los actos de violencia intrafamiliar que no constituyan delito	Multa atendiendo a su gravedad, la cual será destinada a los centros de atención de víctimas de violencia intrafamiliar	Artículo 14 y 14 bis (delitos constitutivos de violencia intrafamiliar)	Servicio Nacional de la Mujer. Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar “Programa Chile Acoge”

FAMILIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La articulación entre la política pública y los sujetos de dichas políticas son 'observables' de interés a través de los cuales puede identificarse el derrotero de los cambios que suceden a nivel de la estructura social. Dentro de la política pública, aquel conjunto denominado como 'políticas sociales' o 'políticas de bienestar' son fuentes de información que permite identificar los cambios en las relaciones sociales y cómo estos se consolidan.

Según la caracterización de Alicia Palermo (2007), los estudios sobre familia en América Latina pueden clasificarse en dos tipos. Por un lado, aquellos que trabajan sobre las variaciones que se producen en los indicadores socio-demográficos (nupcialidad, divorcios, fecundidad) y que explican a nivel macro-social el comportamiento de las familias (que en este trabajo ha sido definido en términos de 'conformación familiar'). Por otro lado se encuentran los estudios sobre los cambios en el tipo de relaciones que se dan dentro de los grupos familiares, cuyos aportes se orientan al conocimiento de la dinámica familiar (asimilable al concepto de 'configuración' introducido antes). En esta línea se analiza la relación entre los miembros de la familia, vinculada con las relaciones de género y generacionales, la forma en que se distribuyen las tareas al interior de los hogares y las diferentes estrategias que las familias desarrollan en cada etapa de sus ciclos vitales. Tanto la composición como las relaciones y las dinámicas familiares que pueden observarse en la actualidad dificultan la posibilidad de organizar las categorías vinculadas a la familia en una única definición que pueda dar cuenta de esta heterogeneidad. Pensar la familia desde sus heterogeneidades implica reconocerla en sus manifestaciones reales, informales y cambiantes. En este sentido, el debate sobre el concepto de familia no se centra en el desarrollo de relaciones sociales que se desenvuelven en el ámbito privado sino en la continua interacción de dichas relaciones con el espacio sociopolítico. Desde esta perspectiva, el estudio de la política pública vinculada a la atención de las necesidades de las familias puede dar cuenta de la forma en que la sociedad responde a estos cambios.

Los cambios en las relaciones sociales que han impactado en las dinámicas internas de las familias, como el aumento de las familias con jefatura femenina, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, las modificaciones en las formas de división del trabajo al interior de la familia y aquellos relacionados con las transformaciones de los mercados de trabajo que impactan sobre las estrategias de las familias para la obtención de ingresos, consolidan un panorama donde las heterogeneidades que presentan las conformaciones y configuraciones familiares desafían la 'plasticidad' de las políticas públicas para responder a demandas sociales originadas en un amplio espectro de problemáticas.

En este sentido, interesa observar la forma en que la política pública toma como referencia el ciclo vital de cada uno de los miembros y el rol que se asigna a las mujeres como enlace entre los programas y las familias. Si bien las mujeres han logrado consolidar su presencia en el ámbito productivo (por ejemplo, a través del énfasis de las políticas en la mejora de la provisión de servicios estatales de cuidado) se demuestra a la vez que, a pesar de ello, las mujeres continúan siendo las responsables exclusivas del cuidado y de vincular a todos los miembros de la familia con aquellos servicios orientados a su bienestar.

Esto último da importancia a la definición de la familia, de modo que un criterio centrado en una lógica de funcionamiento de la familia nuclear no tiene en cuenta la complejidad de las relaciones dentro de las familias extensas, como aquellas vinculadas a relaciones de proximidad (vecindad, amistad, parentesco) que puedan estar funcionando como proveedoras de servicios de toda índole y para todos los miembros de la familia (desde ayuda en las tareas de cuidado hasta la provisión de bienes, servicios o empleo).

En relación con los objetivos de los programas conducentes a satisfacer las necesidades de los miembros de la familia, es importante identificar si los mismos se orientan a garantizar mínimos parámetros de protección o apuntan a mejorar las bases para el acceso a la ciudadanía y la efectiva garantía de los derechos, según la etapa del ciclo vital de cada uno de los miembros.

Este enfoque resalta que la política social no implica solamente una respuesta del Estado a situaciones de emergencia, sino más bien es interpretada como *una poderosa palanca de construcción de la sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración en una comunidad sociopolítica* (Serrano, 2007:318).

Partiendo de estas ideas-fuerza se aborda a continuación un análisis de las políticas públicas dirigidas a las familias, haciendo hincapié en una serie de preguntas relacionadas con el diseño de las intervenciones: ¿En qué intervenciones se introduce la referencia a las familias? ¿En qué tipo de intervenciones se define a la familia como ‘objeto’ de atención y en cuáles como ‘agente mediador’ de la implementación? ¿Cuáles son las problemáticas que se abordan, en cada caso, a través de estas intervenciones?

A partir del análisis de los objetivos de las intervenciones públicas se han identificado cuatro ejes que permiten una primera clasificación de las grandes áreas problemáticas a las que van dirigidos los instrumentos de política pública. A la vez, en estos ejes se puede observar que se han consolidado intervenciones sobre temáticas que, hasta hace pocos años, eran lejanas a la esfera de la política pública orientada por el bienestar de las personas. Los ejes de atención más relevantes son nutrición y salud; trabajo; educación para el cuidado, crianza y desarrollo; salud sexual y

reproductiva. Estos serán tomados como organizadores del análisis de los programas de atención.

Políticas públicas orientadas a la Familia

Familia y trabajo

Una preocupación compartida por las políticas públicas orientadas hacia las familias de los sectores vulnerables se vincula con la generación de competencias para la obtención de ingresos en el mercado de trabajo.

El proceso de incorporación masiva de las mujeres en el mercado de trabajo se acentúa en América Latina en los años 80 como producto de la crisis económica y la caída de los ingresos familiares, tendencia que continúa profundizándose en los años 90.

Hasta la década de los 80, el sistema de seguridad social de América Latina estaba organizado en función del pleno empleo, mediante el cual se garantizaba el acceso a los servicios sociales de la mayoría de la población y, con esto, su inclusión e integración. Este sistema fortaleció una estructura familiar nuclear con un sesgo hacia la participación económica del varón considerado como proveedor, mientras que a las mujeres se les asignaban las tareas reproductivas y de cuidado de los miembros dependientes. (Sunkel, 2007)

Las particularidades del contexto en el que las mujeres latinoamericanas consolidan su participación en la actividad económica es un factor clave para comprender el impacto de estos cambios sobre las dinámicas familiares. En la década de los 90 las medidas de ajuste económico implicaron la caída en los ingresos per cápita mientras que las reformas en la legislación laboral socavaron la protección de los trabajadores y sus familias. Estas reformas se tradujeron en una suerte de institucionalización de la informalidad, provocando la reducción de la población con acceso a la seguridad social.

Las consecuencias de estas políticas de ajuste y desregularización impactaron de manera diferencial entre distintos sectores de la sociedad. Los jóvenes y las mujeres fueron los grupos más afectados por estas medidas. Por otro lado, la flexibilidad laboral impulsada para reducir los costos laborales generó una estructura de empleos altamente polarizada donde los trabajadores con bajas calificaciones quedaron atrapados en puestos de trabajo precarios con salarios depreciados. En este marco, las mujeres poco calificadas que ingresaban al mercado de trabajo se vieron afectadas por los bajos ingresos percibidos y la reducción de los beneficios sociales. Esta

situación tuvo efectos directos sobre el aumento de la vulnerabilidad de la infancia. (Esping-Andersen, 1996)

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo no tuvo correlato con cambios en las relaciones de género que permitieran modificar la tradicional distribución de tareas al interior de las unidades domésticas. Es el caso puntual de las tareas de cuidado, cuya responsabilidad ha quedado bajo el espectro de tareas femeninas.

Las políticas públicas implementadas desde mediados de la década de 2000 han reconocido la necesidad de revertir los obstáculos para que las familias más empobrecidas puedan generar ingresos suficientes.

Costa Rica implementa en el año 2010 la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Dicha política pública se apoya en legislación previa vinculada a la Convención de los Derechos del Niño (Código de Niñez y Adolescencia de 1998, Ley de Centros de Atención Integral del año 2000, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990). Sus objetivos son mejorar la cobertura y calidad de los servicios que reciben los niños en la primera infancia a través de la ampliación de la red de centros infantiles y la provisión de servicios de nutrición y estimulación temprana. Al impulsar la ampliación de los establecimientos de cuidado infantil, esta política busca contribuir al aumento de la participación femenina en el mercado laboral, con un doble propósito: por un lado, mejorar los ingresos familiares y, por el otro, promover una mayor equidad en las relaciones de género.

Un aspecto importante de esta política es el reconocimiento de la necesidad de que el Estado intervenga en la problemática del cuidado de los niños pequeños. En este sentido, se destaca el rol de la Convención de los Derechos del Niño como uno de los pilares normativos de la intervención, que hace explícita la necesidad de proveer a los niños pequeños herramientas que permitan desarrollar sus capacidades cognitivas. Pero a la vez la Red Nacional de Cuido hace hincapié en el reconocimiento de la problemática del cuidado de niños pequeños en relación con las posibilidades de que las familias generen sus propios ingresos a través del mercado de trabajo.

Familia y salud sexual y reproductiva

Los ejes de política familia-salud reproductiva y planificación familiar, y familia-violencia doméstica concentran aquellas intervenciones públicas que pueden agruparse dentro de las llamadas 'políticas de conciliación'. Esta forma de denominar a las políticas públicas, vinculadas a la articulación entre el trabajo productivo y reproductivo, surge en Europa en la década de 1990 en atención a los cambios en la vida cotidiana familiar. El descenso en las tasas de natalidad verificados en las últimas décadas del siglo XX fue atribuido a la ausencia de políticas públicas

tendientes a mitigar el desacople entre una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y el trabajo de cuidado y reproducción doméstica. Estas desigualdades quedaron manifiestas en las características de las regulaciones laborales en relación a las licencias materno-paternas, donde toda la responsabilidad por el cuidado quedaba en manos de las mujeres.

En el caso de América Latina la problemática de la conciliación hogar-trabajo asume características diferentes de la europea. En principio porque las mujeres de las clases trabajadoras se han incorporado al empleo en el sector informal o por cuenta propia, además de registrar tasas de natalidad relativamente altas, sumadas a la maternidad temprana. Así, las políticas conciliatorias en la región se han vinculado con las políticas de género, interviniendo en ámbitos tradicionalmente considerados privados, como la planificación familiar, la salud sexual y reproductiva y la violencia doméstica. (Sojo, 2007)

En relación con las intervenciones vinculadas a la salud reproductiva, la ‘Red Cigüeña’ en **Brasil** conforma un subsistema dentro del Sistema Nacional de Salud que trabaja con las mujeres brindando información y atención médica para el ejercicio del derecho a la planificación familiar. Además, entre sus objetivos se propone garantizar una atención humanizada del parto y el puerperio.

En una línea similar, el Programa de Salud Integral de la Mujer de **Panamá** implementado en 2005 presenta los protocolos de atención y prestación de servicios de salud en relación con la atención del embarazo, el parto y el puerperio; la atención del recién nacido; la atención integral a la mujer (planificación familiar y métodos anticonceptivos); y guías para la vigilancia epidemiológica de la mortalidad materna y perinatal. Un aspecto distintivo de este Programa es la inclusión de las parejas como población objetivo, involucrando a los varones en las cuestiones relativas a la planificación familiar y la salud sexual.

El Programa ‘Ciudad Mujer’ de **El Salvador** se plantea como un espacio en el que las mujeres reciben atención integral a la violencia de género. La problemática de la violencia hacia las mujeres se aborda mediante la provisión de información sobre temas relacionados con la salud sexual y reproductiva, la promoción de estrategias para la autonomía económica, y la prevención y atención a la violencia en las salas de Atención Infantil.

Políticas públicas que toman a la Familia como agente de mediación

Familia y nutrición – salud

Existen distintas estrategias de atención a las cuestiones vinculadas con la seguridad alimentaria. En general, estas se enmarcan en una política amplia, como las transferencias monetarias, que suelen ser complementadas con programas dirigidos a la promoción de una alimentación adecuada y a la protección de la salud. En cada una de estas intervenciones las familias adquieren una función distinta.

El Bono de Desarrollo Humano es una política de transferencia monetaria condicionada implementada en 2003 por el gobierno de **Ecuador**. Otorga un beneficio monetario mensual que reciben las familias a través de las ‘madres’, quienes son consideradas como representantes de los núcleos familiares. Para recibir el beneficio es requisito que las familias se encuentren por debajo Línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social, y que se verifique dicha condición a través del Registro Social. Esta política busca, por un lado, garantizar el acceso de las familias a un consumo mínimo para disminuir la desnutrición crónica, y por el otro, promover la inserción o reinserción escolar de los niños y el acceso al sistema de salud.

En relación con las políticas específicamente alimentarias, dentro del Programa Integral ‘Aliméntate Ecuador’ se encuentra el Proyecto Alimentario Nutricional Integral (PANI). Su objetivo es reducir la prevalencia de la anemia entre los niños más pequeños y mejorar la calidad de la alimentación mediante la ingesta de micronutrientes, promoviendo la adopción de buenas prácticas alimentarias.

En el caso de **Perú** el Programa ‘Juntos’ implementado en 2005 impulsa, mediante transferencias condicionadas, la asistencia al sistema educativo y de salud de los niños, niñas y adolescentes hasta los 14 años de edad (NNA). Entre sus objetivos se encuentran la mejora de los parámetros de nutrición infantil en contextos de pobreza y la dinamización de la oferta de servicios sociales, de salud y de educación para facilitar la atención a estas familias.

En estas intervenciones la familia aparece como mediadora entre la política pública y la población objetivo, que son los niños en situación de pobreza.

Familia y educación para el cuidado, crianza y desarrollo

Este eje de políticas se asienta con mayor especificidad en la atención de aquellas familias en las que conviven menores que transitan el ciclo vital definido como primera infancia, lo cual no impide que se incorporen personas en otras etapas del ciclo vital o con problemáticas sociales o de salud específicas.

Un ejemplo paradigmático es el Programa ‘Educa a tu hijo’ implementado en **Cuba**. El Programa tiene por objetivo el desarrollo integral de los niños que, por su edad, aún no asisten a los establecimientos educativos. El enfoque se centra no sólo en la familia, sino también en la comunidad. El aporte comunitario se considera de suma importancia para la consolidación de prácticas educativas y de cuidado orientadas a la primera infancia.

La estrategia consiste en brindar orientación y promover acciones para mejorar el cuidado y desarrollo de los niños pequeños, desde el embarazo hasta su ingreso escolar. Es decir que la familia se propone como mediadora entre los sujetos de la política y los servicios otorgados.

En esta misma línea el Programa ‘Creciendo con nuestros hijos’ implementado en **Ecuador** en 2007, propone a la familia como mediadora entre los servicios y los sujetos de la política, que son los niños de entre 0 y 5 años de edad. Este programa también se centra en dar capacitación a las familias en condiciones de pobreza para el cuidado y la crianza de los más pequeños.

En **Argentina** el Programa ‘Primeros años’ implementado en 2005, promueve la capacitación de las familias a través de la enseñanza y difusión de prácticas orientadas al desarrollo integral infantil, el empleo de los adultos, la democratización de las tareas domésticas y de cuidado, y la creación de centros de Desarrollo Infantil de calidad en los que dejar a sus hijos durante las horas de trabajo. Una de las características del Programa es el abordaje multisectorial de estas problemáticas, en cuya implementación participan los ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social y Trabajo. Esta intervención es un ejemplo de articulación de las políticas públicas donde se interviene desde la familia para promover el bienestar de los niños pequeños, al tiempo que se propone trabajar en las necesidades vinculadas al mundo adulto.

En línea con las políticas orientadas a las familias, el Programa de Asesoría y Fortalecimiento Familiar que implementa **El Salvador** se enmarca en las políticas de desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. A partir del reconocimiento de las problemáticas vinculadas con el rol de los adultos en el cuidado y protección de los hijos, el Programa se dirige a fortalecer el conocimiento de los adultos sobre los derechos de la niñez y la adolescencia, con la finalidad de mejorar el vínculo entre los menores y quienes están a su cargo mediante el desarrollo de nuevas prácticas de crianza.

Las familias también son eje de políticas vinculadas a la integración de miembros con discapacidad. Un ejemplo de ello es el Programa de Rehabilitación implementado en **Ecuador**. En este caso el Programa se centra en el eje comunidad-familia para promover prácticas inclusivas de NNA con discapacidades físicas o mentales.

CONCLUSIONES

En este Cuaderno se ha propuesto mostrar cómo responden los Estados Partes a los cambios en las conformaciones y configuraciones por las que vienen atravesando las familias de América Latina en la última década, atendiendo a su obligación de garantizar el interés superior de los niños y el conjunto de derechos que define la Convención.

En primer lugar, recurriendo a información estadística se ha mostrado que, si bien las familias biparentales con presencia de niños pequeños todavía resultan predominantes en la región, estos esquemas van cediendo lugar a otros en los que falta alguno de los cónyuges. Con una amplia variabilidad entre países, las estrategias de estas familias se orientan hacia la fusión con otras que no constituyen el núcleo primario –en el caso de los hogares monoparentales extensos– o hacia la conservación de su independencia –en el caso de los hogares monoparentales no extensos–.

Aun cuando no se dispone de evidencia empírica acerca de las causas y motivaciones de estos diferentes arreglos, la fusión del núcleo primario incompleto con otros familiares podría asociarse a las dificultades que implica enfrentar la reproducción cotidiana en soledad. Esto no sólo en términos económicos, sino como solución para el cuidado de los niños cuando la madre debe salir a trabajar y no encuentra respaldo en una red suficientemente amplia de centros de atención infantil de carácter público. Por otro lado, la familia ampliada se beneficia de una economía de escala que permite reducir gastos como el alquiler y los servicios públicos privatizados (electricidad, gas, etc.). Es decir que la trayectoria hacia la convivencia con otros familiares podría asimilarse a una estrategia de sobrevivencia o adaptación ante un entorno que se hace más adverso a partir de la separación de los cónyuges.

Sin embargo, se han podido identificar países en los que estas decisiones tienden a difundirse más entre los hogares de los estratos sociales más altos (como en Paraguay, Nicaragua y Ecuador). En estos casos podrían estar interviniendo factores de orden cultural de corte más conservador.

Por su parte, cuando los núcleos conyugales incompletos logran mantener su independencia es probable que estén confluyendo una mayor capacidad económica y la inclinación hacia la emancipación social y cultural de las mujeres. Estas situaciones se afianzan entre los hogares con clima educativo alto principalmente en Colombia y Panamá; entre los de clima educativo medio principalmente en Uruguay; y entre los de clima educativo bajo principalmente en Bolivia.

En segundo lugar se ha podido observar que la institucionalización de la convivencia a través del matrimonio decrece a pasos acelerados, de manera que comienzan a ser

minoritarios los países de la región en los que las parejas con niños pequeños se encuentran casadas.

Este fenómeno puede asociarse con el amparo que ofrece la ley a los hijos legítimos y naturales por igual en la mayoría de los países. Aunque en términos legales los cónyuges no casados ven restringidos algunos de sus derechos (como los sucesorios), tienen acceso a otros como la seguridad social. Podría asumirse, entonces, que la protección que otorga la ley a los hijos diluye la necesidad de legalizar la convivencia, sobre todo cuando la perspectiva cultural de pareja única pierde su carácter hegemónico.

Adicionalmente se constata que la nupcialidad tiene mayor incidencia entre los hogares de estratos sociales más altos, lo cual contribuiría a reafirmar el supuesto de su mayor conservadurismo cultural.

Pero en todo caso resulta necesario destacar que las interpretaciones sobre estos comportamientos, que solían realizarse exclusivamente en términos estructurales, deben ser complementadas desde una perspectiva culturalista.

Estas transformaciones en la conformación de las familias resultan indisociables de las reconfiguraciones familiares, entendidas como los arreglos vinculados con la distribución de roles y funciones entre los miembros del hogar.

En este sentido es irrefutable el incremento de la participación económica femenina. La inserción de las mujeres en el mercado de trabajo puede atribuirse a la necesidad de satisfacer requerimientos económicos, como ingreso único o complementario. Los ciclos económicos que enfrentan los países de la región han permitido constatar el incremento de las tasas de actividad femenina en períodos de crisis. Pero más allá de las causas asociadas con la necesidad en momentos puntuales, se manifiesta una tendencia que remite a una vocación por la emancipación económica de las mujeres y a la concreción gradual del anhelo por la realización personal.

Para que la realización de este deseo no resulte diferencial entre estratos sociales, hace falta que los Estados forjen la estructura de oportunidades necesaria, sobre todo para las mujeres que pueden movilizar menores recursos. En este sentido se orientan, por un lado, la creación de centros de atención infantil donde los niños reciban además estímulos para su desarrollo futuro, y por el otro, el entramado legal que garantiza licencias maternales y parentales. Como se pone de manifiesto en el tratamiento del eje familia-trabajo, tanto desde la política social como desde el plano jurídico, los países de la región han implementado acciones en este sentido.

Ahora bien, retomando uno de los principios definitorios de los derechos humanos – su interdependencia– se ha planteado que esta debe verificarse tanto entre los distintos derechos consagrados por los instrumentos legales, como entre los distintos

sujetos de derechos. No es posible la realización del bienestar de los niños si otros miembros de sus familias ven vulnerados sus derechos humanos. En este sentido, se han distinguido dos grandes líneas de acción política: aquella que toma a la familia como objeto directo de las acciones y la que enfatiza su rol de mediación para lograr el bienestar de los niños, entendidos como sujetos últimos de las intervenciones.

Otro de los principios inherentes a los derechos humanos es su universalidad. Es decir que lo que orienta su materialización no son las situaciones de carencia, sino la pertenencia al colectivo definido como humanidad. Sin embargo, la condición de privación se distribuye en forma diferencial entre las personas, afectando más –en términos agregados– a los niños. Esta situación es reforzada por la condición de mayor vulnerabilidad que marca a la etapa del desarrollo en la que se encuentran, al tiempo que los niños conforman el reservorio de esperanzas para la humanidad.

Estos dos ejes –interdependencia ampliada y universalidad– constituyen poderosos ordenadores para el análisis. Los ordenamientos jurídicos internacionales y nacionales se sustentan en el principio de universalidad, aunque su efectivización no lo haga. Por caso, el disfrute de las licencias maternales y parentales requiere que los trabajadores estén enmarcados en las leyes de contrato de trabajo. La difusión de la informalidad en los mercados laborales latinoamericanos provoca la marginación de este derecho de una gran mayoría de la población. Es aquí donde intervienen las acciones focalizadas sobre las situaciones de vulnerabilidad que, si bien pierden su esencia universalista, se orientan a generar las condiciones básicas de igualdad. En este sentido se alinean también los diseños de las políticas según tiendan a promover la plena garantía de los derechos de todos los miembros de la familia, o enfatizan la consecución del bienestar de los niños. Podría plantearse que esta última no es posible sin la primera, pero nuevamente se instala aquí la cuestión de los gradientes de privación y vulneración a los que se ven sometidos los niños en relación a los adultos.

Si los niños crecen en hogares en los que los padres tienen empleos de calidad, gozan de licencias que permiten decidir cuál de los cónyuges estará a cargo del cuidado del recién nacido, disponen de una red amplia, gratuita y calificada para la atención y desarrollo de los niños pequeños durante la jornada laboral, tendrán mayores oportunidades de afianzar sus condiciones de bienestar presentes y futuras. La nutrición y la salud presentan la relevancia de lo vital, pero las acciones focalizadas sobre estas dimensiones conservan el atributo de lo compensatorio.

Este planteo introduce nuevos desafíos al considerar las transformaciones que se están dando en los formatos familiares. Algunos de estos son de orden cultural, pero los cambios a este nivel son impulsados por las demandas socialmente instaladas e institucionalizadas. Si bien los ritmos de los cambios culturales son lentos, lo

importante es romper la inercia inicial. El reconocimiento legal del matrimonio igualitario y el derecho a la adopción son ejemplos de esta trayectoria.

Otro ejemplo de la definición de nuevas trayectorias es el tratamiento de la violencia familiar. La seguridad física de los niños y sus madres en el seno familiar es abordada desde lo legal, superando la tradicional concepción de la familia como el espacio de lo exclusivamente privado. La VIF ha recibido una consideración especial a partir de la introducción de la CEDAW y de casos emblemáticos que sentaron precedentes en la región (como el Caso Maria Da Penha contra el Estado de Brasil). Aunque todavía resultan incipientes los avances hacia la penalización del agresor (que sólo aplica en casos de reincidencia), algunos programas introducen acciones que promueven no sólo la re-educación del agresor y la atención de los hechos consumados, sino la emancipación económica de la mujer a partir del reconocimiento de la importancia de este factor como medio de liberación de los entornos de opresión.

En cuanto a la salud reproductiva y la planificación familiar, los programas comienzan a involucrar a las parejas, y no sólo a las mujeres, como destinatarias de la intervención.

La educación para la atención, cuidado y desarrollo de los niños más pequeños se asienta sobre la difusión y consolidación de una cultura de derechos, a partir de la cual se busca redefinir la relación entre los adultos como colectivo y la infancia. En esta educación en los derechos del niño, los actores clave trascienden la figura de los padres y la familia, para involucrar a toda la comunidad.

Estas son formas de ir afianzando procesos de concreción de los derechos de cada uno de los integrantes de la familia, responsabilizando a toda la sociedad, que permiten transitar gradualmente hacia el reconocimiento de las múltiples realidades familiares para que estas se constituyan verdaderamente en espacios de realización del interés superior del niño.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA VARGAS, G. (2007). Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto. En ARRIAGADA, I. (Coord.). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL. (201-209).
- CEPAL-UNICEF. (2011). Cuidado Infantil y licencias parentales. En *Desafíos - Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* N°12.
- CHAVEZ HERNANDEZ, E. (s.f.). “La Protección Constitucional de la Familia. Una aproximación a las constituciones latinoamericanas”. Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2001). Informe Final N°54/01. Caso N° 12.051/01. María Da Penha.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2005). *Observación General N°7. Realización de los Derechos del Niño en la Primera Infancia (CRC/C/GC/7)*. Ginebra: Naciones Unidas.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de Febrero de 2012. Serie C. N° 239, párrafos 142,151, 161 y 162*. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia. C-577 de 2011*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-577-11.htm>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE CHILE. *Sentencia del 2 de Julio de 2004*.
- KAZTMAN, R. y FILGUEIRA, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: CEPAL.
- PALERMO, A. (2007). Familia, aspectos teóricos. En BARRANCOS, D. y GIBERTI, E. *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Buenos Aires: BIBLOS. (133-139)
- PERI, A. (2003). Dimensiones ideológicas del cambio familiar. En *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*. Montevideo: UNICEF – UDELAR. (141-161)
- RIOSECO ORTEGA, L. (2005). *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SERRANO, C (2007). La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario. En ARRIAGADA, I. (Coord.).

Familias y políticas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: CEPAL. (313-331)

SOJO, A. (2007). Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política. En ARRIAGADA, I. (Coord.). *Familias y políticas en América Latina: una historia de desencuentros.* Santiago de Chile: CEPAL. (157-170)

SPING-ANDERSEN, G. (1993). *Tres mundos del Estado de Bienestar.* Valencia: Ediciones Alfons et Magna 'nim

_____ (1996). Después de la edad de oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial. En *Desarrollo Económico - Revista de Ciencia Sociales* Vol. 36 N°142. (523-554)

SUNKEL, G. (2007). Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina. En ARRIAGADA, I. (Coord.). *Familias y políticas en América Latina: una historia de desencuentros.* Santiago de Chile: CEPAL. (171-185)

TORRADO, S. (2005). Información para el análisis de la organización familiar en el Censo 2001 de Argentina. Serie Informes de Investigación N° 15. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

VERNAZZA, L. (2003). Uruguay: Familia y derechos de la infancia. En *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales.* Montevideo: UNICEF – UDELAR. (222-236)

WAINERMAN, C. (comp.) (1994). *Vivir en familia.* Buenos Aires: UNICEF.