

Universidad de Chile.
Facultad de Ciencias Sociales.
Magíster en Sociología de la Modernización

PROYECTO DE TESIS.

**CONSTRUCCIÓN DE LA FAMILIA EN LATINOAMÉRICA: UN
ANÁLISIS DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NORMA.**

Alumno: Felipe Rivera Polo.
Profesora Guía: Sonia Montecino

Agradecimientos.

Quiero partir agradeciendo a mi familia, especialmente mi madre por su amor y apoyo en los momentos buenos y malos.

A María Cristina, por su comprensión y apoyo para cumplir con éxito esta etapa de mi desarrollo profesional, además, de su cariño en los momentos difíciles.

Por otro lado quiero agradecer a mi profesora guía, Sonia Montecino, por sus comentarios, tiempo y amistad. Además de ser la segunda vez que me guía por estos caminos sinuosos y no siempre claros de hacer una Tesis”.

Por otra parte quiero hacer una mención especial —con mucho afecto y gratitud— a CELADE—División de Población de CEPAL, por darme la oportunidad de trabajar y crecer como profesional, en especial quiero mencionar a dos grandes investigadores, Jorge Rodríguez Vignoli y Miguel Villa. A este último, además agradezco los momentos de conversación y la enorme cantidad de cafés invitados.

Para finalizar, quiero agradecer a los compañeros del Magíster, por la hermosa experiencia de haber compartido con ellos dos años de crecimiento personal, afectivo e intelectual.

ÍNDICE.

I. INTRODUCCIÓN.....	4
Marco Metodológico de la Investigación.....	5
Objetivos de la Investigación.....	8
II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EMERGENCIA DE DERECHOS CIUDADANOS.....	9
III. MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA FAMILIA.....	19
IV. TENDENCIAS A LA INDIVIDUACIÓN EN EL MARCO NORMATIVO.	30
V. LA REDUCCIÓN DE LA FAMILIA A LA MUJER EN EL DERECHO LABORAL.....	36
VI. DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA PROTECCIÓN SOCIAL.....	48
VI.1. Asistencia Social.....	52
<i>Programas de Empleo Temporal.....</i>	<i>52</i>
<i>Programas de Transferencia Condicionada.</i>	<i>56</i>
<i>Tipos de Programas Condicionados.....</i>	<i>58</i>
VI.2. Seguros Sociales.....	65
<i>Sistema de Pensiones.</i>	<i>65</i>
<i>Tipología de Acceso a Previsión Social Familiar y Capacidad de Ahorro.</i>	<i>69</i>
VII. ESTRATEGIAS INTERMEDIAS PARA ABORDAR A LA FAMILIA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NORMA.....	71
VIII. HACIA UNA VISIÓN SOCIO—HISTÓRICA.....	75
X. CONCLUSIONES.....	85
X. BIBLIOGRAFÍA.	87
X. ANEXOS.	94

I. INTRODUCCIÓN.

Las transformaciones de las estructuras familiares han sido ampliamente estudiadas por diferentes enfoques disciplinarios y aproximaciones teóricas y es fuente de debate constante en la región. Pero estas transformaciones no siempre han sido coincidentes con la visión y función que desde el Estado y las políticas públicas se ha tenido de la familia, por lo que el objetivo de este trabajo es indagar en cuáles han sido los paradigmas que han orientado la construcción de una imagen de familia a la cual interpelan las políticas públicas.

Las implicancias de esta interpelación son de crucial importancia por una serie de factores: i) Un mal diagnóstico tendrá como resultado la elección o el diseño de una política ineficaz, ya sea por que reproduce prejuicios o impide visualizar las causas de los problemas sociales que estas políticas pretenden solucionar; ii) El constituir un arreglo “*válido*” a ojos del Estado determina el acceso a los beneficios sociales y el consabido impacto en la protección social y la superación de la pobreza; iii) La presión hacia las políticas públicas por el reconocimiento formal de diversos tipos de arreglos familiares, tiene otra expresión desde la expansión del ejercicio efectivo de la ciudadanía, lo que implica transformarse al mismo tiempo en sujetos plenos de derechos y responsabilidades frente al Estado; iv) Las familias actúan como un activo social para el desarrollo, especialmente en el ámbito de la protección social y la lucha contra la pobreza, transformándose las familias en un espacio crucial para la construcción de sociedades más equitativas y con mayor igualdad de oportunidades, pues estas constituyen el espacio privilegiado de la reproducción de la desigualdad social.

Aquí entramos a la problemática de la ciudadanía y la conformación de sujetos plenos de derechos en las sociedades latinoamericanas, que se articula con las tendencias crecientes de internacionalización de los derechos por medio de los acuerdos y convenios internacionales, que plantea un nuevo marco por el que transita la demanda social de reconocimiento y seguridad social, donde los Derechos Humanos actúa como eje de acción y reivindicación social ante los Estados, y en donde la familia no está ajena de esta discusión.

Ante este escenario, el camino conceptual que hemos tomado apunta a demostrar que los diversos paradigmas que han inspirado a las políticas públicas para construir una imagen de familia “*Válida*”, está estrechamente ligada a los procesos de modernización¹ que ha atravesado la región. Lo anterior se puede entender en el contexto de que cada modelo de desarrollo ha transportado una noción de familia a la que dirige sus políticas, la cual le es funcional a su concepción modernizadora. Como segundo punto, observamos que los procesos de modernización normativa —tanto por su desarrollo interno como por el contexto de internacionalización del derecho— han experimentado un proceso de racionalización que ha perneado a las estrategias de como abordar a los arreglos familiares, que ha apuntado a la individuación de los actores sociales, con los “*pros y los contras*” que esto implica.

Así, el presente trabajo se organiza en torno a cuatro ejes: i) una revisión sintética de los paradigmas de familia y de sus implicancias conceptuales; ii) como estos se han materializado en visiones de la familia en los marcos normativos, iii) y materializado en políticas públicas —con énfasis en los sistemas de protección social—; y iv) configuraremos un modelo sociohistórico del desarrollo de la familia desde la óptica de las transformaciones modernizadoras.

Recuadro 1

Marco Metodológico de la Investigación.

La presente investigación tratará de articular marcos de referencias conceptuales por medio de modelos de análisis (prueba teórica -Ibáñez 1986-) y la implementación efectiva de políticas y marcos normativos (pruebas empíricas, -Ibáñez 1986-), con el objetivo de configurar un modelo sociohistórico de evolución de las políticas públicas y los marcos normativos.

En base a estos parámetros, el diseño de investigación del presente trabajo se orienta a la composición que haga explícitas las condiciones de articulación entre la prueba teórica y la prueba empírica en tres ámbitos básicos: “*construcción del objeto de la investigación, generación de unidades de información y procesamiento de las unidades de información generadas*” (Cotet 2004).

Para tal efecto, se tomará como parámetro de la evolución los diversos momentos que han caracterizado los procesos de modernización de la región, que han configurado modelos

¹ La relación del ser humano con la naturaleza y su entorno social, que apunta al control mediante la racionalidad como criterio de eficacia y base del orden social.

paradigmáticos y específicos de desarrollo latinoamericano, los que servirán de guía o división histórica, donde se indagará en las expresiones concretas de tales lineamientos en lo referente a la familia. Hay que entender que estos modelos modernizadores son presentados como tipos ideales (Weber) más que como hechos de la realidad unívocos, puesto que se busca desarrollar el potencial heurístico de tal división temporal de América Latina.

Atendiendo a las característica eminentemente conceptuales del presente trabajo, pero en estrecha articulación con pruebas empíricas, más que levantamiento de información en terreno por medio de metodologías cuantitativas (survey, encuestas, etc.) o de discursos (entrevistas, grupos focales, etc.), se abordará desde una perspectiva sociohistórica, es decir, se trabajará con fuentes escritas, las que serán analizadas bajo una óptica de Análisis de Discurso.

El Análisis de Discurso se presenta relevante pues permite transitar por como el mundo social se ve reflejado en un lenguaje legal o de diseño de políticas públicas (Enunciado), en tanto tal lenguaje transporta imágenes y estructuras que dan cuenta del orden social y las expectativas respecto de la modernización de las sociedades Latinoamericanas (un sentido del mundo y su transformación).

Para mayor especificidad, el tipo de información empírica con que se trabajará serán fuentes escritas, las que están condensadas en marcos normativos y diseño de políticas públicas —ya sean de intervención o regulatorias—. Estas fuentes abarcarán todos los modelos de desarrollo, desde aquellas basadas preferentemente en la costumbre y al predominio de instituciones intermedias (hacienda, familia extensa, religión, etc.), hasta las eminentemente reflexivas (Giddens), que se basan en una concepción individual de los ciudadanos.

Para tal efecto, se utilizarán como fuentes de información:

- Constituciones Nacionales
- Códigos Penales (Derecho Público)
- Legislación Laboral
- Programas de Transferencia Condicionada (PTC)
- Políticas de Seguridad Social
- Regulaciones del Sistema de Pensiones (Reparto)
- Evaluaciones de los Sistemas Previsionales
- Códigos Civiles Nacionales
- Códigos Familiares (Ley de Familia)
- Programas de Empleo Temporal (PET)
- Evaluaciones PET y PTC
- Evaluaciones de Políticas de Seguridad Social
- Regulaciones del Sistema de Pensiones (Cotización Individual)
- Ratificación de Tratados y Convenciones Internacionales (Declaración Universal de DD. HH, OIT, CEDAW, DESC, entre otros).

Información a utilizar en la investigación.		
Fuentes de Información	Información Relevante	Unidades de Análisis
Constituciones Nacionales	Marcos normativos que reconozcan a la familia alguna especificidad.	Reconocimiento constitucional de las parejas de hecho, deberes parentales y la influencia de tratados internacionales.
Códigos Civiles Nacionales	Regulación del matrimonio y uniones de hecho en términos patrimoniales, de derechos y deberes, reconocimiento de hijos, disolución de vínculos, etc.	Indiferenciación entre hijos dentro del matrimonio y fuera del patrimonio, herencia, patria potestad, etc.
Códigos Penales (Derecho Público)	Penalización de la violencia intrafamiliar y protección de la infancia.	Leyes que penalizan y protegen a mujeres e hijos respecto de la violencia intrafamiliar y bienestar de los hijos
Códigos Familiares (Ley de Familia)	Desarrollo de nuevos marcos jurídicos respecto de la familia a través del desarrollo de Tribunales y Códigos de Familia como fenómeno <i>sui generis</i> .	Reconocimiento de la familia como un fenómeno diferente del Derecho Civil y Público y especialización normativa.
Legislación Laboral	Legislaciones laborales ante el embarazo, lactancia y cuidado de los hijos	Leyes de fuero maternal, post natales (femeninos y masculinos), acceso a salas cunas y cuidado ante enfermedades de los hijos.
Programas de Empleo Temporal (PET)	Diseño de los PET en lo concerniente a la familia como unidad de intervención (tanto explícita o implícita)	Beneficios específicos o acceso a los programas respecto de las familias beneficiarias de los PET
Evaluaciones de PET	Evaluaciones nacionales e internacionales de los PET.	Impactos específicos a nivel familiar de los PET
Programas de Transferencia Condicionada (PTC)	Diseño de los PTC en lo concerniente a la familia como unidad de intervención (tanto explícita o implícita)	Unidades de intervención, características de estas unidades y contraprestaciones estipuladas a las familias para transferencia.
Evaluaciones PTC	Evaluaciones nacionales e internacionales de los PTC.	Impactos específicos a nivel familiar de los PTC
Políticas de Seguridad Social	Diseño de políticas de seguridad social, especialmente en el período de desarrollo de los incipientes estados de bienestar de la región.	Acceso a beneficios, protección de la familia, cobertura, áreas de intervención e impacto económico, político y social esperado.
Evaluaciones de Políticas de Seguridad Social	Evaluaciones nacionales e internacionales de las políticas de seguridad social.	Impactos económicos políticos y sociales, desde una óptica familiar.
Regulaciones del Sistema de Pensiones (Reparto)	Desarrollo de un sistema de reparto y diseño de sistemas de pensiones	Derecho habientes, cobertura, cotización y montos de pensión, sucesión, etc.
Regulaciones del Sistema de	Regulaciones de los sistemas de	Tablas contables, acceso a

Pensiones Individual) (Cotización	cotización individual.	beneficios, cobertura, cotización y montos de pensiones, sucesión, etc.
Evaluaciones de los Sistemas Previsionales	Evaluaciones nacionales e internacionales de los sistemas previsionales.	Impactos específicos a nivel familiar de las transformaciones de los sistemas previsionales.
Ratificación de Tratados y Convenciones Internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, OIT, CEDAW, Derechos del Niño, DESC, etc..)	Tratados y convenciones internacionales que hayan determinado aspectos específicos respecto de la familia, ratificados por los países de la región.	Año de ratificación o no de convenios internacionales claves en la protección de la familia y lineamientos específicos en lo concerniente a la familia.

Recuadro 2

Objetivos de la Investigación.

Objetivo de Investigación.

Aportar a una visión de la familia como activo social para el desarrollo, promoviendo su fortalecimiento, sin que ello implique privilegiar un tipo de arreglo familiar por sobre otro, dentro de un marco de respeto y expansión del ejercicio pleno de los Derechos Humanos.

Objetivos General y Específicos de la Investigación.

Objetivo General:

Determinar la incidencia de los paradigmas modernizadores latinoamericanos, en el fortalecimiento de relaciones familiares que favorezcan una mayor equidad, igualdad de oportunidades y desarrollo social, económico y cultural de las sociedades latinoamericanas.

Objetivos Específicos:

- Describir los parámetros conceptuales respecto de la familia expresado en políticas públicas y marcos normativos en los diferentes paradigmas modernizadores.
- Conocer el impacto en la equidad e igualdad de oportunidades de las diferentes visiones respecto de la familia que se han expresado en Latinoamérica.
- Analizar las consecuencias en términos de protección social de los diferentes paradigmas modernizadores que se han implementado en la región, con especial énfasis en las relaciones entre Mercado, Estado y Familia.
- Describir como las diversas visiones respecto de la familia han expandido o no el ejercicio pleno de los Derechos Humanos, y cuales son los desafíos al respecto en Latinoamérica.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EMERGENCIA DE DERECHOS CIUDADANOS.

Para comenzar una reflexión sobre el concepto de ciudadanía, hemos partido revisando el estudio clásico desarrollado por Marshall y Bottomore (1992), quienes definen la ciudadanía como el conjunto de deberes y derechos que vinculan al individuo a la plena pertenencia social. Así el núcleo del modelo planteado por estos autores, es que el desarrollo de la ciudadanía está marcado por el devenir de tres tipos de derechos. El primero de estos son los **Derechos Civiles**, que se asocian a las libertades individuales propias de un estado de derecho, como son: la libertad de creencias, de expresión, de asociación y de propiedad. El segundo tipo son los **Derechos Políticos**, que plantean la participación directa o indirecta, pasiva o activa, en las decisiones políticas de la sociedad, donde su máxima expresión es la consecución del sufragio universal como derecho básico de la participación política. El último de estos son los **Derechos Sociales**, que apuntan, en primer término, el derecho a un mínimo de bienestar económico y, por último, se expresan en el derecho a participar activamente en la convivencia social.

Así, la ciudadanía pasa a ser un reconocimiento como miembros plenos de derechos de una sociedad, que se muestra como independiente del lugar que uno ocupe dentro de las escalas sociales —clases, ingresos, identidad cultural, etc.—. Pero el proceso de instauración de estos derechos ha presentado diferencias y fricciones en su consolidación. Así los Derechos Civiles son el primer paso que socava las estructuras estamentales, y en gran medida, fueron la fuente de inspiración de los procesos de independencia Latinoamericanos, y aun cuando están en la génesis de las naciones Latinoamericanas, su consolidación ha estado marcada por los altos y bajos presentes en todo el siglo XX. Aun cuando no apuntaban a una mayor igualdad social, si daban un marco de libertad funcional al desarrollo de la libre iniciativa capitalista, que en un primer momento estuvo limitada por la Corona y luego por el fantasma de la Guerra Fría, y hoy en día, por las profundas desigualdades sociales que caracterizan a nuestro continente y lo muestran como el de peor distribución del ingreso en el planeta.

En el caso de los Derechos Políticos, la resistencia a su aprobación fue mucho mayor, en especial, por que suponía una amenaza a las estructuras de poder ya asentadas. En su génesis estaba la idea de universalizar derechos generadores de igualdad, y el siglo XX en Latinoamérica, es un ejemplo de constantes luchas por la

consolidación de estos. Las demandas por su reconocimiento supusieron el origen de los movimientos sindicalistas, el movimiento de mujeres sufragistas y todas las formas de organización social tendiente a la redemocratización de la región, sumida en las Burocracias Autoritarias. El uso colectivo de los Derechos Civiles que posibilitó el reconocimiento de los Derechos Políticos, fue la base que sustentó la demanda por Derechos Sociales, en especial, si se tiene en mente la progresiva incorporación de sectores excluidos social y económicamente. Bajo este enfoque, surgen los derechos laborales y económicos, que sientan las bases de los incipientes sistemas de bienestar en la región, con un marcado acento redistributivo. Luego de las transformaciones neoliberales, vuelven a estar en la palestra como bandera de lucha de muchos movimientos sociales, puesto que a la retracción del Estado de Providencia el tema de la equidad y la desigualdad social, en especial de base socioeconómica, es el eje de discusión de las políticas públicas, o en palabras de Marshall et al (1992): *“Lo que importa es que se produzca un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualdad a todos los niveles entre los menos y los más afortunados: entre los sanos y los enfermos, los empleados y los desempleados, los jubilados y los activos, los solteros y los padres de familia numerosa. La igualdad no se produce tanto entre las clases como entre los individuos dentro de una población que a este propósito consideramos ya una clase. La igualdad de status es más importante que la igualdad de rentas”*.

Hopenhayn (2001) plantea una relectura de estos derechos desde la óptica Latinoamericana, donde el contenido de la ciudadanía ha estado ligado al desarrollo de ciertos paradigmas, como son el **Liberaldemocrático**, el **Socialdemocrático** y el **Republicano**. Estos paradigmas han marcado los procesos de consolidación y desarticulación en la región de los derechos definidos por Marshall, además de avanzar en cómo surge una nueva generación de derechos y un nuevo escenario social para el ejercicio de los antiguos derechos ciudadanos, delimitado por el marco de las transformaciones sociales derivadas de los procesos de globalización.

En el caso del modelo Liberaldemocrático, tenemos que estos comprenden los derechos de primera y segunda generación, que Marshall definió como Derechos Civiles y Políticos, que resguardan las libertades individuales frente a la coacción que puede ejercer el Estado (Weber), para lo cual los derechos políticos aseguran el control

ciudadano de las autoridades de gobierno por medio de elecciones universales. El paradigma Socialdemocrático apunta a los derechos de tercera generación, que Marshall define como Derechos Sociales. El hito más importante a nuestro entender, está dado por la consagración en la carta fundamental de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que incorporan el derecho de los ciudadanos a la educación, la salud, el trabajo y al bienestar social en general, además del respeto a la diversidad cultural de los ciudadanos como un derecho público, pero siempre dentro de un marco de interpelación hacia el Estado. Pero hay que tener presente que la conquista de estos derechos civiles, políticos y sociales no decaen en importancia en la agenda de la lucha social, no deben de facto darse por logrados. Es más, como plantea Hopenhayn, la titularidad de estos derechos aún no puede darse por real o sustantiva, puesto que el escenario actual de reconstrucción democrática y la amenaza de populismos ponen siempre en tensión el ejercicio de los derechos civiles y políticos, sumado a la interpenetración económica de los flujos globales de la economía, que hace muy difícil proyectar derechos sociales. Pero de manera contraria a estas tendencias, los efectos de la globalización en el plano de acción de estos derechos *“se traduce en la difusión cada vez mayor, a escala planetaria, de una cierta sensibilidad proclive a los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos (...). La ciudadanía aparece protegida en sus derechos civiles, políticos y culturales no sólo por el Estado sino por una suerte de “fiscalización global” que informa, denuncia y censura violaciones a tales derechos”* (Hopenhayn 2001:4).

El tercero de estos paradigmas, donde Hopenhayn (2001:3) hace su aporte desde una óptica regional, está asociado *“a mecanismos y sentimientos de pertenencia del individuo a una comunidad o nación, y a la participación de los sujetos en la “cosa pública” y en la definición de proyectos de sociedad”*, es decir, que el ejercicio ciudadano no pasa por categorías universales, como puede ser la clase social o la idea de nacionalidad, dentro del paradigma tradicional de un Estado y a una Nación. Estos derechos de cuarta generación, se dan en un marco de profunda transformación social fruto de los procesos de globalización, que han configurado un nuevo escenario desde donde se plantea una plataforma ciudadana. Así, el impacto de la globalización en el plano de los Derechos Republicanos está dado por que no construye necesariamente un discurso hacia los focos tradicionales de interlocución, como fue el Estado y sus categorías aparejadas, sino que se expande a una multiplicidad de campos de acción, reivindicación, interlocutores y espacios de negociación que plantean un nuevo marco desde donde se desarrolla la

ciudadanía, donde el ciudadano deja de ser un receptor o depositario de beneficios promulgados-reconocidos por el Estado, sino que asume un rol activo desde sus posibilidades y habilidad política para **Empoderarse**, fragmentándose en una diversidad de experiencias de vida, como son la etnia, el género, las orientaciones sexuales, el consumo, etc., que determinan el eje de la participación política que no confluyen necesariamente, como en épocas anteriores, hacia lo público-estatal.

En este marco de transformación de las nociones de ciudadanía, tiene un correlato directo desde donde se estructuran los paradigmas del desarrollo, que se materializan en determinadas políticas públicas. De esta manera Schkolnik y Bonnefoy² (1994) han analizado como los diversos paradigmas de las políticas públicas han establecido un rol que ha debido desempeñar el Estado respecto de los ciudadanos y el desarrollo, donde las autoras han encontrado una serie de discontinuidades entre los diferentes objetivos que estas se han planteado, como también, diferencias sustantivas respecto del radio de acción que estas políticas proyectan hacia la población. En base a estos tres elementos —*Rol del Estado, Objetivos y Cobertura*—, las autoras construyen una tipología de interesante valor analítico, que contempla cinco³ etapas de las políticas públicas que creemos pertinente, con algunas salvedades y reparos, a toda Latinoamérica.

La primera de estas etapas, que las autoras no desarrollan más allá de una mención a pie de página, la denominan como **Políticas de Beneficencia Pública**. Donde el Estado tomaba una serie de medidas ante problemas apremiantes de la población, como catástrofes naturales, epidemias o la ayuda caritativa a la población más necesitada en las crisis económicas, siendo el rol asumido por el Estado el de la *Caridad*. Este período se extiende hasta el fin de las Repúblicas Oligárquicas —fin que está marcado por la Revolución Mexicana—. Se caracteriza por la falta de un aparato estatal racionalizado de asistencia social orientado a los más necesitados, y por que sus políticas eran más fruto de la intuición o asertividad política que de una planificación estratégica.

Del colapso progresivo de las democracias oligárquicas, emergen las **Políticas Pre-Universales**, cuyas características es que los problemas sociales dejan de ser vistos

² El modelo confeccionado por las autoras es en referencia al caso chileno, pero nos parece pertinente para extrapolarlo a la región con las consideraciones del caso pertinentes.

³ Formalmente las autoras plantean cuatro etapas, pero existe una quinta que hacen referencia a pie de página que nos parece pertinente, pero la cual no desarrollan en profundidad.

desde una óptica caritativa o emotiva, y pasan a ser cuestiones de justicia y racionalización, que surge como respuesta al proyecto modernizador de Industrialización Nacional y la articulación de movimientos sociales, así “*es Importante señalar que gran parte de estas políticas y programas surgieron como respuesta a los problemas que iba generando el proceso de industrialización del país y de salarización de la fuerza de trabajo, así como a las presiones de los movimientos sociales emergentes, especialmente del movimiento obrero y del naciente sector público*” (Schkolnik et al 1994:11). De esta forma, las políticas se orientan a la protección laboral, siendo el rol del Estado el de *Protector*, en especial de los trabajadores. Esta orientación protectora se materializa en políticas que apuntan preferentemente a la seguridad social, la salud laboral, las relaciones laborales y la educación.

Este tipo de políticas se extiende hasta la creación de la CEPAL, en tanto la creación de esta institución marca un punto de inflexión en como se había estado construyendo las políticas públicas en la región. Se comienza a reflexionar sobre Latinoamérica y surgen nuevas propuestas y estrategias de desarrollo, pero dentro del mismo contexto de desarrollo del proyecto industrializador del Estado-Nación, donde el paradigma respecto del Estado es que este actúa como agente generador del desarrollo social. Emerge así un tercer período que denominan las autoras como de **Políticas Universales**. Para nadie es sorpresa que las políticas Universales jugaron un rol clave en el desarrollo de las naciones latinoamericanas, en especial en lo referente a educación, salud, nutrición, vivienda e infraestructura sanitaria, que sentaron las bases de la profunda transformación de las sociedades de la región.

Así esta tercera etapa se plantea la meta de satisfacer las necesidades del conjunto de la población, por lo que el diseño y los objetivos pretendían abarcar a la totalidad social, es decir, pensarse de manera Universal, buscando transformar el rol del Estado desde uno *Protector* (paternalista) a uno *Benefactor*, es decir, de derechos ciudadanos. Aquí comienzan a desarrollarse los primeros indicios de sistemas de bienestar social inspirados en las experiencias de las sociedades europeas y norteamericana de post guerra. Se aprecia que progresivamente se fueron incorporando sectores postergados socialmente a los beneficios sociales, lo que se articulaba con una creciente movilización social de los sectores populares y medios. Es en este período donde se desarrollan de manera más efectiva la expansión y reconocimiento de los

derechos de primera, segunda y tercera generación —en el lenguaje de Marshall—, que se expresa en la expansión de los derechos civiles y políticos al conjunto de la población, o por lo menos de manera formal, que es la universalización del sufragio, lo que fue aparejado de una creciente movilización social, de igual manera, se comienzan a desarrollar los intentos de consolidar un estado de bienestar, que se enmarca claramente en la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales, donde el rol benefactor del Estado es clave para comprender el paradigma de desarrollo del Estado-Nación.

El Estado de esta forma, se plantea como agente de cambio, donde además de crear una oferta de servicios y políticas públicas, incentiva su demanda, puesto que su objetivo era la transformación social. Bajo el influjo de la idea Cepaliana de *Dualismo Estructural*, se buscaba pasar de una sociedad tradicional a otra moderna (Medina Echavarría 1964, Germani 1974), es decir, a través de las políticas públicas se pretendía cambiar la fisonomía de la sociedad para que se desataran las fuerzas productivas y la sociedad calzara con la imagen de desarrollo que se tenía (Morandé 1984), que es el proceso inverso a lo sucedido en las sociedades centrales, donde la sociedad presionaba la transformación de las políticas públicas para que estas fueran coherentes con el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas.

Dentro de las dificultades que debió enfrentar este modelo de desarrollo, encontramos que el financiamiento fue siempre un tema conflictivo, donde se observaba *“la ausencia de una estrategia de financiamiento coherente que asegurara la sustentabilidad de los programas sociales en el largo plazo. Ello provocó continuos retrocesos y grandes fluctuaciones en los beneficios otorgados por el Estado (...), por lo que a pesar de los esfuerzos por lograr una mejor distribución del ingreso, este objetivo se consiguió sólo a medias”*. (Schkolnik et al 1994:12). Desde la perspectiva de cómo operaron estas políticas —su cobertura—, aun cuando se plantearon como universales, se aprecia que el mecanismo que utilizaba para llegar a los diversos sectores sociales fueron los sistemas de empleo formales, lo que se traduce en que sus beneficios llegaron preferentemente a clases medias y los sectores obreros con contrato, y no a los sectores más desposeídos —marginales o en la informalidad— de la sociedad. Al mismo tiempo, al enfocarse en los asalariados, los no asalariados quedaban excluidos, como era el caso de las mujeres, donde los beneficios sociales les llegaban a ellas era por efecto de rebalse

desde sus maridos, por lo que era un modelo que reproducía modelos familiares que postergaban a las mujeres, tanto en su inserción laboral (Pautassi 2004 y 2005) como de beneficios sociales (Jelin 2005, Montaña 2005). *“En rigor, el modelo de políticas sociales desarrolladas por los Estados de Bienestar, se sustentaba en la conformación de familias que suponían a “varones proveedores” y “mujeres amas de casa”, en las cuales la atención de los niños era sostenida por el trabajo doméstico femenino. Tal sistema era promovido a través de transferencias de ingresos vía asignaciones familiares o por vía de los seguros sociales, donde el modelo del “asalariado” correspondía al varón y a través de su inserción en el empleo formal, los miembros de su familia contaban con sistemas de salud y seguridad social. En forma complementaria, en muchos países existían políticas universales como salud y educación”* (Pautassi 2005:13).

El cuarto período está marcado por el fin de los gobiernos democráticos en la región y la instauración de los Estados Burocráticos Autoritarios (O'Donnell 1972), que trae aparejado una nueva concepción del desarrollo y un cambio radical en el modelo de políticas públicas —tanto en las áreas económicas como sociales—. Dentro de la tipología de Schkolnik y Bonnefoy denominan a estas políticas como **Políticas de Asistencialidad y Subsidiariedad**. Donde *“la política económica se basó en los principios neoliberales que otorgaban al sector privado y al mercado los roles protagónicos de la conducción de la economía. Por consiguiente, los ejes programáticos son la privatización y la apertura al exterior”* (Schkolnik et al 1994:12).

Se busca en este nuevo modelo de desarrollo reducir el tamaño y radio de acción del Estado, que pusiera coto al desmedido gasto fiscal (Lechner 1992), la mala asignación de recursos en los sectores medios respecto de los grupos más vulnerables (Schkolnik et al 1994, Lechner 1992), la excesiva burocratización del Estado que impedía el impulso innovador (Lechner 1992, Sunkel 2002) y un proteccionismo que distorsionaba la competitividad industrial (Lechner 1992). Esto lleva a una reestructuración del Estado, el cual se lleva a cabo en un contexto de quiebre de los sistemas democráticos, donde el rol del Estado pasa a ser el de un agente técnico que *Focaliza* los recursos en los sectores más vulnerables a las transformaciones estructurales de la sociedad, donde se privilegia la descentralización de los recursos y en lo posible, su traspaso a instituciones privadas (O'Donnell 1972, Schkolnik 1994, Rovira 2003). *“Durante este período no se diseñaron políticas específicas para reducción de la pobreza, ya que se consideraba que el*

crecimiento económico constituiría la única opción válida para fortalecer a los sectores más necesitados" (Schkolnik et. al. 1994:13).

Se redujo al máximo los beneficios de aquellos grupos que podían pagar por ellos, desmantelando toda la red de beneficios que se habían desarrollado en el intento de un sistema de bienestar. Las áreas donde se mantuvieron algunas políticas sociales universales, como salud o educación, sufrieron un recorte presupuestario considerable⁴ (Reimers 1990), y se abocaron a los sectores que no podían acceder al sistema privado, dándole un carácter *Asistencial* a la acción estatal, perdiendo todo componente solidario el sistema de protección social. Al mismo tiempo, el Estado *Subsidia* la oferta y la demanda de prestaciones por medio del mercado, lo que le permite dar un impulso a la inversión privada en actividades antiguamente monopolizadas por el Estado, como las pensiones, la salud, entre otras.

El Estado diseña de esta manera la llamada *Red Social*, que brindara un mínimo de protección ante las profundas reestructuraciones económicas que se materializaron en altos desempleo y la caída de los salarios reales. La Red Social consistió básicamente en focalizar los recursos en aquellas áreas impostergables: *Nutrición y Extrema Pobreza*; llegando a los grupos más vulnerables: *Madres y Niños/as*.

De esta forma la familia pasa a absorber la disminución de las prestaciones que antes proveía el Estado, puesto que la familia seguía siendo en Latinoamérica el espacio privilegiado de solidaridad y protección social, tradición que se sustentaba en el poderoso influjo de una moral todavía muy influenciada por las orientaciones de la familia extensa. Así la familia, y en especial las mujeres, operan como el *Factor de Ajuste* para suplir las carencias producto de la retracción del Estado y la inestabilidad laboral del antiguo proveedor, intensificando el trabajo doméstico de las mujeres, su participación en redes sociales para capear la crisis o integrándose al mercado laboral, que algunas autoras como Moser (1995) y Montecino y Rebolledo (1996) han definido como la triple jornada. Así, las familias se encuentran en una situación de recomposición, puesto que los

⁴ Reimers a la hora de referirse a las repercusiones que los ajustes estructurales tuvieron en América Latina, señala que estos programas "*cambiaron el clima*" para la toma de decisiones sobre política educacionales respecto de las tendencias mostradas durante las décadas del 60 y 70, en especial en lo referente a decisiones financieras. Así los cambios estructurales impuestos como expresión de "*la crisis de la deuda externa*" se tradujeron en una reducción drástica del gasto en educación. En el caso chileno el presupuesto en educación respecto del PIB recién en la década del 2.000 se equiparó lo que se asignaba en la década del 70.

miembros deben salir al mundo laboral para incrementar los ingresos, puesto que ahora deben suministrarse en el Mercado los servicios que antes proveía el Estado.

Luego Schkolnik y Bonnefoy plantean un quinto momento, que más que un análisis del estado de situación es fruto de las pretensiones o esperanzas de las autoras, la que denominan *Políticas Sociales Integradoras*, que obedece más a las altas expectativas de la redemocratización de la región que a un análisis de las políticas públicas. En este sentido, hemos preferido utilizar el concepto de **Políticas Promocionales** que plantea Villatoro (2005), que luego de las intervenciones de emergencia que se desarrollaron en la década de los ochenta para enfrentar las consecuencias más rudas de los procesos de ajuste estructural, y dentro de procesos de estabilización social y económica —determinación de ciclos económicos y gasto fiscal—, comienza a cambiar el paradigma de las políticas sociales, donde se tiende a intervenir en las causas de la pobreza, lo que proyecta un cambio desde una mirada eminentemente de corto plazo a una de mediano y largo plazo, o en palabras de Villatoro: *“los gobiernos de América Latina y el Caribe han tratado de fortalecer a estos dispositivos, pasando de una perspectiva de “ajuste con rostro humano” hacia una visión más promocional, centrada en la intervención sobre las causas de la pobreza y en el fomento de las capacidades de las poblaciones más vulnerables”* (Villatoro 2005:4).

De esta manera las políticas públicas de este período se orientan a los grupos más vulnerables económicamente, diseñando estrategias y objetivos en base a dos consideraciones, por un lado, reducir al corto plazo las condiciones de pobreza de la población más crítica, y por otro lado, generar las condiciones a largo plazo para la superación de la pobreza eliminando las causas de la reproducción intergeneracional. Las medidas concebidas para tal efecto, se concentran en la acumulación de capital humano y el incremento de activos de las familias y las redes sociales —comunidades, asociaciones, etc.— (Villatoro 2005, Acosta y Ramírez 2004).

Tenemos que se continúa con una política de focalización de los recursos estatales, pero la planificación comprende objetivos más ambiciosos. Para ellos se han desarrollado una serie de mecanismos o sistemas que permitan focalizar de manera correcta y sin desviarse a grupos no estratégicos los recursos fiscales, lo que habla de una correcta detección y prestación de la asistencia pública. Así el rol del Estado deja de

ser meramente técnico, como en las Burocracias Autoritarias, para transformarse en un *Agente de Equidad*, puesto que busca intervenir en las causas de la pobreza y la inequidad social.

Un elemento a considerar en este nuevo escenario, es el contexto global que han dado los derechos humanos y la agenda de desarrollo promovida por las Naciones Unidas con especial fuerza desde la década del noventa⁵, que han puesto en el tapete la importancia de la equidad en el desarrollo, no sólo como variable funcional para el crecimiento, sino como principio de legitimidad de la Democracia y el Estado de Derecho, en tanto sobre los principios de reconocimiento y equidad como valores fundantes de la política pública, se puede construir sociedades más justas y desarrolladas, es decir, antepone un principio ético al desarrollo económico y social.

⁵ Cumbre Mundial a favor de la infancia (1990), Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (1995), y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamiento Humanos: Hábitat II (1996), Declaración del Milenio (2000), entre otras.

III. MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA FAMILIA.

Para el análisis de las diferentes concepciones de familia que han manejado las diversas políticas públicas implementadas en la región, seguiremos los planteamientos de Goldani (2005), quien analiza el paradigma de familia que transportan las políticas públicas y que se dejan sentir en la calidad, reconocimiento y equidad con que el Estado se relaciona con los diferentes tipos de arreglos familiares que considera legítimos.

Así Goldani plantea una tipología de tres tipos de políticas orientadas a la familia, que las define como: 1) Políticas “**DE**” Familia; 2) Políticas “**REFERIDAS**” a la Familia, y 3) Políticas “**PARA**” la Familia. Para diferenciar estos modelos, la autora toma como criterio el modo en que es tematizada la familia, es decir, si ha sido vista como objeto, objetivo o sujetos.

Las **Políticas De Familia** serían definidas como “*el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal respondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo*” (Goldani 2005:14). Paradigmático de este tipo de políticas fueron las medidas tendientes al control de la natalidad en la región en la década del 60⁶, las cuales eran promovidas tanto por la Alianza Para el Progreso (USAID), como por las visiones funcionalistas de desarrollo, donde se establece una relación entre el proceso de modernización social y un proceso de ajuste en los patrones de formación familiar, que tenderían a la reducción de la familia y a su mayor igualdad (Goode 1963). Como se observa, las políticas públicas de familia del Estado-Nación Desarrollista planteaba a la familia como objeto de intervención, pues esta debía coincidir con la imagen de desarrollo que se pretendía alcanzar, promoviendo cierto tipo de arreglos y acciones que gatillaran el tipo de familias coincidentes con el modelo de desarrollo propugnado, como es la familia nuclear de base

⁶ En la actualidad encontramos un nuevo tipo de Políticas DE Familia, pero que persiguen objetivos opuestos a las políticas desarrolladas en Latinoamérica, que en su versión “moderna o progresista”, como son las políticas pro natalistas de los países europeos (por sus tasas de fecundidad bajo los niveles de reproducción), donde a través de programas, subsidios y beneficios económicos se estimula a las familias a tener más hijos, pero sin tener una estructura familiar o un tipo de arreglo matrimonial como meta. Otro tipo de Políticas DE Familia de carácter más conservador, son las promulgadas por Estados Unidos, donde bajo el argumento de protección de la infancia se defiende al matrimonio legal como único contexto de resguardo de la situación de los niños/as.

patriarcal (Montaño, 2004, Therborn, 2004, Goldani 2005), donde la familia está por sobre sus miembros, es decir, se protege un arreglo por sobre los sujetos⁷.

Las **Políticas Referidas a la Familia** serían el tipo de políticas más extendidas en la región, que se subdividen en aquellas de carácter *Universal* y las de carácter *Focalizado*. Parten de la base del reconocimiento de ciertos tipos de arreglos familiares que se presentan como legítimos —ya sea jurídica o culturalmente— para integrarlos en su red de protección. Así asume que todos los sujetos se desenvuelven o se han desarrollado en algún tipo de arreglo familiar, por lo que sus directrices están siempre bajo una noción universal, aun cuando no incorporen o privilegien a todas las familias o individuos en sus programas, estrategias o diseños de políticas.

Estas políticas apuntan al “conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”, destacándose dentro de sus funciones, “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades” (Feijóo 2004, citado por Goldani 2005:15). En este sentido, resulta crucial el modelamiento de las funciones y tipos de arreglos que las políticas públicas construyen respecto de los arreglos familiares, puesto que de estos se derivarían la calidad y profundidad de las prestaciones a las familias.

Bajo este prisma, la mayoría de las políticas que se han implementado y se siguen implementando serían Referidas a las Familias, encontrando dentro de las de carácter Universal a las desarrolladas en el área de la salud, educación, y en algunos casos, de empleo, seguridad social, entre otras. Dentro de las políticas focalizadas, encontramos las nuevas tendencias de combate a la pobreza (entrega condicionada o con contraprestaciones), la violencia intrafamiliar, etc. Podemos suponer de esta manera que ha existido una continuidad de la visión de la políticas públicas como *Referidas a la Familia* en diversos modelos de desarrollo, donde la diferencia ha estado en el tipo de cobertura, que no es una variable que afecte la caracterización —tipo ideal— del arreglo válido a ojos del Estado. De esta manera se supone, que en el período del Estado-

⁷ Sintomático de este tipo de políticas está dada por el acceso al Bienestar en el caso de las mujeres, las cuales no tenían acceso de mutuo propio a él, sino que mediadas por sus maridos, lo cual analizaremos más adelante.

Nacional Desarrollista se implementaron Políticas Referidas a las Familias de corte Universal, las que tendieron a decaer —aun cuando algunas como la educación y salud se mantuvieron como tales en el tiempo hasta el día de hoy—, mutando las políticas a la focalización de recursos, que se desarrollaron durante las Burocracias Autoritarias hasta nuestros días.

El diseño de este tipo de políticas debería, en un escenario optimista, ser suficiente para garantizar el bienestar y la protección social de todas las familias —y por ende de todos los individuos ya que los presupone en una familia—. Pero he aquí la crítica que plantea Goldani y Rodríguez, puesto que las rápidas transformaciones en la estructura de empleo y de las estructuras familiares han levantado una serie de demandas y requerimientos que por la rigidez de las definiciones de familias las políticas públicas no han podido integrar (Rodríguez 2005, Goldani 2005, Jelin 2004). Así, *“los programas de seguridad social, de salud o de vivienda social, así como las normas que regulan la herencia, estaban basados en una exigencia de relaciones familiares formalmente establecidas, lo cual resulta discriminatorio y desigual para quienes optan por otras formas de establecimiento de familias. En la medida en que aumenta la cohabitación como forma estable de pareja, se requiere una transformación en los criterios de titularidad de derechos que se adapte a las realidades cambiantes”* (Jelin 2005:10).

En este contexto, Goldani plantea un escenario emergente en Latinoamérica, que ha tendido a desarrollarse preferentemente en los países centrales, como el tercer tipo de Políticas Familiares, que define como **Políticas Para la Familia**. Dentro de los elementos que observa y fundamentan las transformaciones del paradigma familiar, son la rapidez de los cambios ya mencionados —en el ámbito del trabajo y la diversificación de los tipos de arreglos—, y desde una óptica eminentemente de género, plantea una transformación de la visión de la familia y del tipo de políticas que se estarían desarrollando, que tendería a un proceso de individuación de las garantías sociales (Glendon 1999).

El tipo de fenómenos que se integran dentro de las perspectivas de las políticas públicas Para la Familia están: 1) la emergencia de nuevos arreglos familiares, donde destaca la cohabitación como alternativa al matrimonio y la uniones del mismo sexo; 2) la redefinición del cuidado y protección intergeneracionales, conformando un reparto más

equitativo de las responsabilidades reproductivas; 3) una mayor conciliación entre trabajo y reproducción doméstica que no rezague o postergue social, cultural y económicamente a las mujeres; y por último, 4) un ajuste a los nuevos fenómenos emergentes que han reordenado el espectro de posibilidades de los sujetos, como son el divorcio y la consecuente mayor fragilidad de los arreglos familiares, a los avances de la tecnología (fertilización asistida), la migración (Jelin 2005), etc.

Como se puede observar, las Políticas Para la Familia se plantea más como un desafío, es decir, las dos primeras tipologías son definidas ex-post, respecto de esta tercera que es definida ex-ante, pero donde reside su capacidad analítica, es que se sustenta en la concepción de los Derechos Humanos para apoyar su propuesta, que está dentro de la tendencia actual desde donde se posiciona la demanda ciudadana. He aquí que observamos que las demandas de legitimidad hacia las políticas públicas, se apoyan progresivamente en el respeto de estos Derechos Universales, pues su vulneración pone en tela de juicio el grado de legitimidad de políticas públicas que excluyen, discriminan o postergan a sujetos o familias que no calcen con los modelos o paradigmas socio-culturales de lo que es una familia para el Estado.

En este sentido, apoyada Goldani en la noción de los Derechos Humanos basados en el Género, plantea que se han propuesto dos modelos de soluciones para comprender o planificar desde una visión de las Familias, los que define como modelo de *Equidad Funcional* y modelo de *Contrato⁸ Social*. Ambos modelos buscarían una mayor equidad de género en la definición de los arreglos familiares, lo que sería determinante para el diseño e implementación de las Políticas Públicas Para la Familia.

En el modelo de Equidad Funcional “*la familia sería una unión voluntaria en la cual los derechos de los miembros derivarían del status individual de cada uno (...). Cuatro elementos serían fundamentales en este modelo: 1) el individuo más que la familia sería la unidad de referencia para políticas; 2) no se distinguen papeles sexuales; 3) las actividades domésticas deben ser desenfáticas; y 4) empleo pagado sería fundamental*” (Goldani 2005:30). Se plantea dentro de este modelo una responsabilidad totalmente compartida entre los miembros de la familia, donde cada individuo debe hacerse

⁸ La autora traduce *Partnership* como *Parcería Social*, pero creemos que el término más conveniente es el de *Contrato Social*.

igualmente responsable de deberes y derechos, donde el carácter marcadamente individual serviría para desarticular las diferencias en los roles de género en relación con la vida familiar, lo que permitiría una mayor igualdad entre géneros para insertarse laboralmente y responsabilizarse por el mantenimiento y cuidado del hogar. Este es el modelo que ha propiciado la OECD, donde se privilegia la autonomía personal y la independencia económica, donde hombres y mujeres asumen una posición funcionalmente igualitaria.

El modelo de Contrato Social se encuentra en una fase intermedia entre el modelo familiar jerárquico y el de Equidad Funcional, donde se trata de no reproducir situaciones de subordinación a nivel de la familia, ni la satisfacción individualista que presupone iguales logros y expectativas entre hombres y mujeres (Gilbert 2003, Goldani 2005). Se observa así, que el modelo de Contrato Social privilegia las opciones o acuerdos colectivos de las parejas, decidiendo las familias que es lo que consideran mejor para sus proyectos de vida, pero siempre que se respete que los beneficios de ese acuerdo favorezcan a todos los miembros de la familia.

También desde la perspectiva de **Género** se han desarrollado marcos analíticos que han posibilitado comprender la evolución de las políticas públicas orientadas a la familia. Así, desde el comienzo del período desarrollista hubo una concepción de familia que suponía ciertos tipos de relaciones familiares que contenían en su interior una serie de sesgos de género. Estos sesgos se dejaron sentir desde variados ángulos, lo que habla de que las mujeres y su posición al interior de la familia fue un espacio de intervención de las políticas públicas desde un comienzo del proyecto modernizador. Las políticas desarrollistas propiciadas tanto por los diferentes gobiernos de la región como por las agencias internacionales (USAID principalmente), tenían diversas posturas que contemplaban abiertamente a la familia como espacio de intervención, ya sea desde la convicción de que la abundante población que componía Latinoamérica eran un activo positivo que permitía contar con un gran contingente de mano de obra barata, a aquellas que concebían el desarrollo como una ecuación automática entre reducción del tamaño de la familia y modernización.

De estas premisas diversas autoras provenientes desde el feminismo analizaron como se integró dentro de las políticas públicas y los modelos de desarrollo, una

perspectiva respecto de hombres y mujeres en la sociedad. Moser (1991) fue una de estas intelectuales que logró consolidar un modelo de análisis de como fueron desarrollándose las políticas y las planificaciones sociales desde una perspectiva de género, que les ha permitido crear un modelo analítico de cómo han sido tematizadas y recogidas las demandas femeninas desde las políticas públicas, analizando el impacto que cada una de estas políticas han tenido en las mujeres y en su condición al interior de la familia y la sociedad.

Moser plantea que existe una primera etapa donde las políticas de desarrollo tomaron a las familias como espacio de intervención, la cual denomina el **Enfoque de Bienestar**, donde se partía del supuesto de que el rol de madres era el primordial y el central en la constitución de la identidad y proyecciones femeninas, siendo este rol su aporte principal para el desarrollo de las naciones. Así *“mientras que la inversión económica internacional se dedicaba a incrementar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo masculina, reforzando la idea de que el rol productivo es de los hombres, las estrategias de bienestar social se centraban en la familia, percibiendo a la mujer únicamente en términos de su rol reproductivo, canalizadora de alimentos y prestadoras de servicios para su núcleo familiar. En este sentido, las mujeres fueron vistas como beneficiarias pasivas del desarrollo”* (López Accotto 1997).

De esta base Moser (1991) plantea que el Enfoque de Bienestar parte de tres supuestos sobre las mujeres, los cuales son: i) que las mujeres son receptoras pasivas del desarrollo; ii) que la maternidad es el principal rol que desempeñan socialmente las mujeres; y, iii) que la crianza y socialización de la prole es su rol más efectivo en la búsqueda del desarrollo social. Estos supuestos se transformarán en problemáticos, en primer lugar, por que no queda claro quien es el sujeto beneficiado de las políticas de desarrollo, sea esta la familia, los hijos/as, la comunidad o/y el esposo; en segundo lugar, comienza una mayor presión por la incorporación productiva de las mujeres, tanto por un desarrollo de mayores expectativas sociales como por presiones económicas ante contextos de precariedad y, por último, observamos que las mujeres son condenadas a los roles de *madresposas* (Lagarde 1990), lo que trae como consecuencia un confinamiento al hogar y ver al matrimonio como su único espacio de realización personal.

El Enfoque de bienestar se planteo dos caminos de intervención, con una clara diferencia de género, por un lado estaba la *ayuda económica para el crecimiento económico*, que se tradujo en la asistencia y apoyo a la empleabilidad y capacidad productiva masculina, que debía traducirse en mejores condiciones de vida familiares; y en segundo término, el apoyo a *grupos vulnerables*, donde las mujeres el espacio junto a los niños, ancianos, enfermos, entre otros, que hablaba de una infantilización y la condición de minusvalía social. En este sentido fueron reveladores el estudio de Ester Boserup (1970) en la década de los setenta en conjunto con otras antropólogas, respecto de las perversiones que este enfoque había generado en la condición de las mujeres, por lo que presionaron para integrar un nuevo marco interpretativo al interior de la USAID que cambiara la visión de las mujeres para la planificación de políticas públicas.

De estos estudios emerge una nueva concepción del desarrollo denominado enfoque de ***Mujeres en el Desarrollo (Enfoque MED)***, que se basaba en un gran descontento respecto de las consecuencias del enfoque de Bienestar. Moser (1991) plantea que desde tres direcciones distintas fue criticado el enfoque de Bienestar: 1) desde las repercusiones negativas que estaba teniendo sobre las mujeres del tercer mundo, donde se las hacía responsable de todas las tareas reproductivas, se las distanciaba cada vez más de las tareas productivas y del mercado de trabajo; 2) desde los economistas, que veían con desazón el fracaso de las estrategias de desarrollo que se expresaba en el marcado deterioro económico de la región; y, 3) desde los organismos internacionales, en especial desde la declaración de 1975 en el Año Internacional de la Mujer, dentro del marco de la Segunda Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, donde se identifica con cada vez más claridad las necesidades de un crecimiento con equidad.

Esta mayor y más sistemática preocupación por las mujeres y su lugar en el desarrollo, llevo a que el enfoque MED se plasmara en tres modelos diferentes, que decían relación con estrategias y negociaciones con los gobiernos para implementar las recomendaciones. El primer enfoque dentro de la lógica MED fue el ***Enfoque de la Equidad***, el cual en muchos momentos se superpuso al enfoque del bienestar, donde se analizaba la importancia en términos productivos de las mujeres en las familias y su rezago desde la perspectiva de la producción y su inserción laboral. En base a este análisis, planteaban una crítica a los modelos de desarrollo y a las políticas públicas

emanadas de estas concepciones, donde se habían acentuado las diferencias entre hombres y mujeres, llamando a revertir la situación integrándolas de manera activa al desarrollo social.

Este enfoque incorpora elementos conceptuales que se correlacionan con la igualdad de oportunidades, analizadas desde las relaciones entre hombres y mujeres en el mercado laboral, sin entrar a la equidad a nivel del mundo doméstico, siendo la equidad un factor ligado a la independencia económica. *“La lógica que subyace en este enfoque es que las mujeres han perdido terreno frente a los hombres, y para mejorar su posición tienen que competir y desplazar las posiciones ocupadas por ellos con políticas positivas de discriminación en caso de ser necesario”* (Ajamil García 1994).

El segundo enfoque que surge del MED es el enfoque **de la Antipobreza**, el cual es una reacción a la reticencias de los gobiernos de la región a implementar las recomendaciones de políticas emanadas de la Conferencia Mundial de 1975 —donde el enfoque MED de la Equidad fue aprobado oficialmente—, pero quedó en claro que existía una disparidad de criterios entre países desarrollados, periféricos y socialistas para enfrentar el tema de la inequidad entre hombres y mujeres. Como plantea Portocarreño (1990) y Moser (1991), la disparidad de criterios se hizo evidente, ya que las representantes de los países centrales se concentraron el problema de la Equidad/Igualdad entre hombres y mujeres, optando los países periféricos por una explicación de que las causas de la desigualdad económica entre hombres y mujeres estaba ligada más a la pobreza y el subdesarrollo que a la subordinación. Así, el enfoque de la Antipobreza primo en los países en desarrollo, donde la reducción de la desigualdad de ingresos debía plasmarse en mayor igualdad entre hombres y mujeres.

Según plantea Moser (1991), el enfoque Antipobreza se centra básicamente en el rol productivo de las mujeres, asumiendo que el alivio de la pobreza y la promoción de un crecimiento económico balanceado requería de una mayor productividad de las mujeres en los hogares de bajos ingresos. Se traslada la pregunta de la subordinación de la mujer en los roles y espacios familiares de reproducción, a una estrategia de aumento de la empleabilidad y la autonomía financiera. Como consecuencia de este tipo de enfoques, tenemos que se diseñan políticas públicas de acceso a recursos de carácter productivo, donde se reproducen los estereotipos de género, puesto que se apoyaban iniciativas que

eran coincidentes con el rol social reproductivo de las mujeres, replicando sus roles domésticos pero a escala social: cocina, tejedoras, por ejemplo.

El excesivo énfasis puesto al rol productivo de las mujeres, invisibiliza dentro de las políticas públicas las funciones y responsabilidades reproductivas de las mujeres. Esto se entiende en un contexto de retracción del Estado en las Burocracias Autoritarias, donde la familia, y específicamente la mujer, debieron absorber muchas de las responsabilidades que antes le competían al Estado. Esto involucró fenómenos que han sido ampliamente reseñados en la literatura respecto de las dobles o triples jornadas laborales (Moser 1995, Montecino y Rebolledo 1996), donde aparte de integrarse al mundo productivo, sigue siendo la responsable de la reproducción, debiendo además diseñar estrategias colectivas-comunitarias para capear la crisis económica del ajuste estructural —como las ollas comunes u otras instancias de apoyo colectivo—.

Más que generar una mayor autonomía financiera, este enfoque se mostró como ineficiente para revertir la situación de desmedro en que se encuentran las mujeres, ya que las políticas públicas, como las estrategias emanadas desde los organismos internacionales que se sustentaban en el enfoque de la Antipobreza, no lograron desvincular el bienestar personal de la mujer del bienestar familiar, por lo que las mujeres seguían reducidas a su rol reproductor. Ante este escenario, surge una nueva perspectiva dentro del MED, que es el enfoque **de la Eficiencia**, que es el que, según Moser, goza de mayor arraigo y popularidad en la región en la actualidad, tanto por los gobiernos como por las agencias de cooperación y financiamiento internacionales.

Este enfoque propone la tesis de que la mayor participación económica de las mujeres en las diversas políticas o programas de desarrollo, favorece a superar la inequidad. Este desplazamiento desde la equidad a la eficiencia está signado por el significativo deterioro económico que implicó —e implica aún hoy— la integración a la economía mundial y la implementación de modelos neoliberales (reducción del gasto público y apertura de mercados). Así se produce un desplazamiento de los objetivos planteados en los enfoques anteriores, ya que se traslada desde un énfasis centrado en las mujeres a uno centrado en el desarrollo mismo, donde no se garantiza que los beneficios del crecimiento llegue a las mujeres. Así las mayores críticas que enfrenta este enfoque, es que traslada los costos sociales desde una economía remunerada hacia el

trabajo femenino al interior del hogar, es decir, trabajo gratuito y sin beneficios sociales, utilizando el tiempo de las mujeres como un bien disponible sin pagar por él.

Dentro de este escenario poco halagüeño, en el marco de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer (Nairobi, Beijing y Beijing+5), los movimientos de mujeres del tercer mundo y de países periféricos plantearon un nuevo enfoque tendiente a revertir la subordinación e inequidad en que se encuentran las mujeres, este es el enfoque de la adquisición y generación de poder y desarrollo —**Empoderamiento**—, mas conocido como el enfoque de **Género en el Desarrollo (GED)**.

El GED se plantea más como una estrategia que como un enfoque de políticas públicas, lo que podríamos definir como una estrategia política dentro de la ampliación y ejercicio de los *Derechos Republicanos* que plantea Hopenhayn (2001), puesto que se basa en una determinada concepción del poder, apuntando a las causas de la subordinación de las mujeres cuestionando las concepciones implícitas de poder de los otros enfoques. Se plantea así que las mujeres aumenten su poder social, pero no desde una óptica de dominación, sino de autoconfianza, independencia e influencia, controlando de esta forma los recursos materiales y no materiales que tiene a su disposición.

Parte del reconocimiento del triple rol que asume socialmente la mujer —en el hogar, trabajo y comunidad—, planteando la necesidad de generar cambios en las causas que determinan las condiciones que las subordinan. *“Para los que se adhieren a tal enfoque son esenciales los cambios jurídicos, los cambios en los sistemas de propiedad, los cambios en el acceso y utilización de los recursos por parte de la mujer, pero en la forma de cómo alcanzar estos cambios es donde se identifican las diferencias fundamentales. Se busca un accionar de arriba hacia abajo a través de la fuerza y de la presión de las mujeres organizadas. Por ello busca movilizar y generar poder para el cambio elevando la conciencia de las mujeres para desafiar su subordinación”* (Ajamil García 1994), es decir, estamos ante una estrategia política.

Como observamos, el análisis de Moser (1995) respecto del enfoque GED se sustenta en un análisis de los movimientos de mujeres, que más que reflejar un nuevo tipo de políticas públicas, se orienta a la agenda paralela que plantea y genera el movimiento de mujeres del tercer mundo. Aquí hace mucho sentido las nuevas visiones

sobre la sociedad civil, ya que más que esperar por políticas que reconozcan y reviertan la subordinación de las mujeres, plantea abiertamente la capacidad de posicionar la demanda, la cual se inscribe dentro de la óptica de los Derechos Humanos, donde lo que está en juego es la capacidad de las democracias de responder a los grupos organizados y empoderados socialmente que la increpan por mayores márgenes de equidad, lo que plantea un desafío para las políticas públicas.

Cuadro 1: Resumen de los Modelos de Análisis de las políticas Públicas y los Paradigmas de Modernización.

Modelo de Desarrollo	Rol del Estado	Categorización de las Políticas Familiares	Planificación de Género
	Schkolnik-Bonnefoy (a) Villatoro (b)	Goldani(c)	Moser(d)
Estado Oligárquico	Beneficencia Pública (a)		
Estado Desarrollista	Pre-Universales / Universales (a)	De Familia	Enfoque del Bienestar
Burocracia Autoritaria	Subsidiaria - Asistencial (a)	Referida a la Familia	(MED) Enfoque de Equidad / (MED) Enfoque de Antipobreza
Estado Globalizado			Promocional (b)
			(MED) Enfoque de la Eficiencia (GED) Empoderamiento

Fuente: Elaboración Propia.

(a) Creado para el caso chileno; (b) Creado para Latinoamérica; (c) Creado para el caso brasileño; (d) creado globalmente (con consideraciones sobre Latinoamérica).

IV. TENDENCIAS A LA INDIVIDUACIÓN EN EL MARCO NORMATIVO.

Antes de entrar de lleno a la descripción general de cómo han operado las transformaciones legales en lo relacionado a la familia, creemos necesario hacer una nueva precisión conceptual, en tanto los modelos que hemos descrito nos resultan explicativos en lo relativo a las políticas públicas, pero necesitamos hacer una nueva instancia de abstracción para poder construir un modelo analítico que nos de luces para la tarea que enfrentamos: comprender la evolución y características actuales de los marcos normativos jurídicos que son atingentes a la familia.

A este respecto, tomaremos el modelo de Goldani (2005) de Políticas *De Familia, Referidas a la Familia y Para la Familia* su núcleo conceptual y abstraeremos sus componentes tipológicos para aplicarlos a este contexto del derecho. Para enfrentar el desarrollo de la norma jurídica utilizaremos las consideraciones que Glendon (1999) utilizó para analizar los desarrollos socio históricos de los marcos normativos familiares para los países centrales, el cual observa una gradiente desde un derecho basado en la tradición, pasando a otro sustentado en la creciente centralización del poder en el Estado y la pérdida progresiva de influencia de las organizaciones intermedias o mediadoras (como es la familia), respecto de un nuevo paradigma basado en el individuo y los derechos individuales.

Se puede observar que los elementos que utiliza Goldani para construir sus categorías de paradigmas familiares, son el *Estado*, la *Familia* (organización mediadora) y los *Individuos* (Ciudadanos), así lo que hace es ver como el Estado interpela a los sujetos unidos en algún tipo de arreglo vinculante, ya sea como organización mediadora de la sociedad (familia) o como ciudadanos/as que se desarrollan en espacios familiares. De esta manera se puede tipificar la evolución de la norma legal relativa a la familia en Latinoamérica, como la tendencia del paso del predominio de las unidades intermedias de agrupación humana (la Hacienda), a la interpelación directamente de los individuos, en tanto garantía de derechos individuales.

En el Modelo *Hacendal*, ningún individuo podía considerarse a sí mismo una unidad aislada (Tocqueville 1957), así los marcos normativos operaban y encontraban su legitimidad en la *Tradicición* (de carácter comunitario y religioso). No existe entonces

todavía un Estado centralizado que exija para sí el control legal-formal de las asociaciones intermedias sociales, como son la Iglesia, la Hacienda, la Familia (que Media Echavarría denominaba la matriz *familística* de Latinoamérica), por lo que estas operan bajo sus propios sistemas de legitimidad, pero que no necesariamente se expresan en Latinoamérica de una manera legal (cuerpo de leyes escritas e impuestas al conjunto que reconoce su legalidad más allá de la costumbre por un *poder coercitivo*).

La expansión y consolidación de Estado en Latinoamérica, vino aparejada (de manera voluntaria o involuntaria) de un nuevo tipo de actor social, el individuo. Así la *Utopía Republicana* consistía en la relación directa, sin organizaciones intermediarias, entre el Estado y los Ciudadanos. Así se entiende que el declive de las Repúblicas Oligárquicas estuvo aparejado con el desmonte de todas aquellas instituciones que impedían la relación directa entre Estado e Individuo, como fue la separación entre el Estado y la Iglesia, la reducción de la Familia Extensa⁹ y la Reforma Agraria que elimina a la hacienda como sistema de organización social. Desmontado estos tres anclajes, el Estado pudo concentrar el poder en un gobierno central, pero al mismo tiempo, vio mermado los antiguos principios de integración social¹⁰. Así desde el Estado se trata de crear mediante la Norma a un *Interlocutor Válido* a quien interpelar. Este Interlocutor fue la familia nuclear, que ya desprendida de las instituciones que regularon por muchos años sus estructuras y relaciones, pasa a constituirse en el espacio de intervención del Estado. Esta familia se basa en un *Modelo Jerárquico*, que en este caso fue la familia nuclear¹¹ de base patriarcal, en tanto esta representaba una estrategia funcional hacia el desarrollo. Así progresivamente se asimiló legitimidad con legalidad, donde antes existían arreglos socialmente legítimos, el Estado establece un principio de legalidad que sistemáticamente va desarticulando los antiguos arreglos normativos de base tradicional, creando un cuerpo de Derecho Privado (Civil) que regulara las uniones y las relaciones familiares.

Otro elemento interesante para el análisis, es que desde la consolidación del Estado Desarrollista, a diferencia de las formas jurídicas anteriores, el Estado expandió a todos los grupos sociales su radio de influencia y regulación, por lo que los grupos que por siglos coexistieron al margen de la regulación eclesiástica y del derecho civil de las

⁹ La dispersión periódica de los miembros de la familia hacia las zonas urbanas (en tanto focos de atracción) hacía imposible preservar en el tiempo un sentido de pertenencia a comunidades rurales o a las familias extensas.

¹⁰ De ahí la importancia que adquiere la idea de Nación dentro de un proyecto de modernización.

¹¹ Que fue rápidamente asimilada como la familia tradicional-normal-legal.

elites, fueron introducidas a la legalidad. En este sentido Doncelot (1979, citado por Olavarría 2002), observa en la expansión del Derecho Civil Familiar y de su figura paradigmática —la familia nuclear—, un intento de disciplinamiento social de los sectores populares urbanos, que buscaba luego del desarraigo de la vida rural imponer un modelo ideal de familia funcional a los intereses productivos desarrollistas (una clase trabajadora estable y comprometida con el destino familiar)

Progresivamente comienza un proceso de debilitamiento de la norma que regula la formación y funcionamiento de las familias, en gran medida presionado por nuevos paradigmas expresados en cuerpos legales internacionales de reconocimiento de derechos individuales (ver anexo 1), pero al mismo tiempo, como plantea Glendon, por el pragmatismo que implicaba para el Estado trabajar con individuos en sus políticas públicas.

Si extrapolamos esto para el caso Latinoamericano, observamos que el primer proceso de individuación de los marcos normativos está dado por lo que Goldani denomina *Políticas Referidas a la Familia*, que expresan el cambio de foco desde un tipo específico de arreglo familiar (familia nuclear de modelo jerárquico), hacia la protección y resguardo de las *Funciones Familiares*, así presupone que todos los sujetos se desenvuelven o se han desenvuelto en contextos familiares, y a través de los mecanismos legales con que cuenta el Estado (normas), trata de fortalecer las funciones que el mismo Estado —ya sea autónomamente o presionado por los movimientos sociales— ha definido deben cumplir las familias.

Se puede apreciar que se ha pasado desde la norma regulada por la tradición a una progresivamente positiva, es decir, el derecho ha comenzado un proceso de racionalización, donde se tiende a pasar de la costumbre hacia la función social de la familia, teniendo como eslabón intermedio la creación de un interlocutor válido que reemplace a las organizaciones intermedias que el proyecto desarrollista trató de desmontar. El Estado se adentra en la regulación no sólo del tipo de vínculo entre los individuos (Matrimonio Civil y su registro público), sino que progresivamente trata de regular las relaciones domésticas, lo que Eekelaar (1984, citado por Glendon) denomina la función "*Correctiva*" o "*Protectora*" del Derecho. De esta manera se pasa de un derecho de la familia prominentemente privado a un derecho de familia prominentemente público,

donde lo que se protege es el individuo y no la particularidad de la relación familiar, el cual opera sobre la resolución de disputas en lo concerniente a “*la pensión alimenticia y los hijos o reaccionando ante problemas de abusos y negligencia familiar*” (Glendon 1999:184), como también, por efecto de la importancia que ha adquirido el tema de la Violencia Intrafamiliar en las sociedades latinoamericanas (Jelin 2005). Este escenario en gran medida está demarcado por las tendencias internacionales que buscan regular los derechos de los individuos en el espacio familiar, lo que ha traído como consecuencia, la internacionalización del derecho Familiar.

La experiencia internacional demuestra que el siguiente paso en este proceso de racionalización, más que obedecer a un proyecto ideológico (que igualmente no desconocemos), opera desde un sentido práctico, que es la de individuación de los derechos, que Goldani denomina *Políticas Para la Familia*, donde lo que se expresa es la necesidad de construir un cuerpo legal y de políticas públicas que recoja al *Individuo* y sus *Derechos* por sobre la función social de la familia.

La tendencia a la conformación de cuerpos legales organizados en torno a la condición de individuo, que se expresa preferentemente en orientaciones legales de corte liberal centrado en la libertad y los derechos individuales, a los que Goldani denomina *Equidad Funcional*, son la expresión de esquemas pragmáticos para resolver los problemas sociales que se expresan al interior de las familias, donde independiente del tipo de arreglo o relación, los individuos de manera individual están garantizados *per se*. Así se resguardan derechos individuales antes que relaciones familiares. Este enfoque es el que propia instancias como la OECD. Como veremos más adelante, este paradigma no resuelve la pregunta del por qué la familia sigue siendo un pilar básico que determina la viabilidad de los individuos socialmente, lo que demuestra que es un activo social relevante, en especial cuando atendemos al problema de la dependencia en un contexto de envejecimiento de la población con bajas tasas de natalidad, además de seguir operando como la principal red de apoyo ante las crisis que puedan enfrentar los miembros de la familia.

Encontramos de esta manera, que al igual que en las sociedades de los países centrales, el vínculo familiar y en especial la unión de la pareja, está cada vez más articulada sobre los principios de igualdad y la libertad entre los contrayentes consagrado

muchas veces de manera constitucional (ver Anexo 2). Lo que se ha expresado que muchos de los ejes estructurantes de la familia se han diluido bajo estos principios. Así observamos que la forma principal para contraer un vínculo ya no es de origen religioso y ni siquiera civil, pues el aumento progresivo en todas las capas sociales de la cohabitación, habla de arreglos a espaldas de Estado. El divorcio, que hasta muy recientemente seguía siendo un principio contrario o ilegal a los ordenamientos jurídicos, como era el caso de Chile y Argentina, progresivamente es una realidad cada vez más común y flexible. Los hijos, antes diferenciados respecto del tipo de vínculo de los padres (en legítimos e ilegítimos), ahora gozan del mismo estatus legal y de derechos (alimento, herencia, etc.). Todo esto habla de la emergencia de un nuevo paradigma legal en las legislaciones Latinoamericanas.

Como se puede observar, existe un fenómeno de dos caras, por un lado existen mayores posibilidades y libertades de armar y desarmar arreglos familiares, flexibilizando los tipos de uniones y ampliando las extensiones de las familias, en tanto familias se reconstituyen en nuevos arreglos que unen descendencias y articulan nuevas redes parentales; y por otro lado, un fenómeno altamente generalizado en los períodos anteriores, como eran los hijos ilegítimos o naturales donde primaba la desprotección afectiva y material, se ve regulado y normado, en tanto se genera un espacio de reconocimiento de la igualdad legal entre hijos independiente de la formalidad o informalidad en que fue concebido, es decir, se torna más rígido en términos de responsabilidades parentales en lo relacionado a la descendencia.

Al mismo tiempo el Estado se ha visto en la necesidad de reconocer otro tipo de arreglos familiares (Ver Anexo 2), como son las *Uniones de Hecho*, las que han encontrado reconocimiento legal en muchas de las legislaciones y constituciones Latinoamericanas. Que sumado a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres propiciada en todos los planos de la sociedad —siendo uno de ellos la familia—, se ha expresado en los marcos normativos en una equiparación de derechos y obligaciones al interior de la familia, a lo cual se agrega las disposiciones que resguardan los derechos y prestaciones hacia los hijos/as. Esto nos pone en la senda de concepciones regulatorias totalmente novedosas al modelo civilista decimonónico, que resguardaba la distribución desigual del poder al interior del seno familiar.

Estas transformaciones paradigmáticas han ocurrido en una doble bifurcación. Primero, el Estado se retrotrae de regular por medio del matrimonio las relaciones de pareja, lo que trae aparejado la necesidad de reconocer jurídicamente las uniones de hecho, es decir, se liberaliza la unión, diluyéndose la legitimidad del matrimonio, a pesar de que continúa siendo el marco legal. Por otro lado, esta retracción del Estado se expresa en una mutación de la concepción jurídica respecto de la familia. Así la concepción de que el derecho que debía regular la vida familiar se sustentaba en una concepción de que la familia era un hecho de la esfera privada de los sujetos, por lo que concernía al Derecho Privado y por lo tanto debía condensarse dentro del Código Civil (que en Latinoamérica provenía principalmente de la influencia del Código Napoleónico), donde se resguardaba un tipo específico de familia y un tipo específico de propiedad. Como bien hemos señalado, la emergencia de ciertos derechos consagrados individualmente han dejado de ser cubiertos —o encubiertos— con la esfera de lo privado, como son la Violencia intrafamiliar y los derechos de hijos/as (protección y alimentación), que como también señalamos, han pasado a ser esfera de preocupación social, por lo tanto consagrado en el *Derecho Público*. Es decir, así como el Estado se vio diluido en la regulación vincular, se ha visto fortalecido en tanto garante del bienestar social de los miembros de la familia (dentro de la figura de resguardo de los Derechos Humanos), lo que fortalece su rol regulador, pero no desde un tipo determinado de arreglo, sino desde las obligaciones para con los hijos/as, y en caso de la violencia (flagelo extendido en la región) para con los hijos/as y las mujeres.

Así se observa una tendencia en Latinoamérica a construir un marco normativo exclusivo para la familia, es decir, un *Derecho de Familia y Tribunales Familiares*. Esto implica reconocer una especificidad *sui generis* en la familia que no ha podido ser abordada con los cuerpos legales existentes (Derecho Civil o Público), al mismo tiempo implica todo el desarrollo de marcos procedimentales, jurisdiccionales, competencias, burocráticos, normativos, tribunales familiares, entre muchos otros, que implican un alto costo para los Estados, pues conllevan una transformación importante de sus sistemas judiciales más allá de la norma. Dentro de los países que han emprendido esta transformación tenemos a: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Uruguay.

V. LA REDUCCIÓN DE LA FAMILIA A LA MUJER EN EL DERECHO LABORAL.

Una mención aparte merece el Derecho Laboral dentro del espectro del desarrollo jurídico en Latinoamérica e internacional, ya que se presenta como uno de los espacios de desarrollo jurídico que más ha construido una legislación relativa a la familia.

Encontramos que el Derecho Laboral se presenta relevante para nuestro análisis, primero porque este es una de las expresiones del derecho donde de manera más intensa se ha dejado sentir una preocupación por la familia y su regulación; en segundo lugar, el Derecho Laboral se presenta como un espacio donde los sujetos concurrentes al acuerdo no son considerados como iguales, tratando el Derecho Laboral de compensar las asimetrías para equilibrar y proteger al más débil respecto de los compromisos ahí contraídos (opera como un derecho diferencial que equilibra las asimetrías sociales y de poder), lo que se presenta muy interesante para el análisis de la construcción de un derecho generador de igualdad, que vaya más allá de la indiferenciación igualitarista. Y por último, el Derecho Laboral resulta relevante por sus implicancias en la equidad de género, que se muestra como una variable significativa en la calidad de vida y las relaciones familiares generada por la autonomía financiera femenina (Montaño 2005, Pautassi 2005, Barcena 2005, Moser 1995), en tanto el mundo productivo sigue siendo un espacio de discriminación para las mujeres, ya sea de manera directa —menor empleabilidad, sueldos, segregación, etc.— (HOLA 1995) e indirecta —visiones desvaloradas y estereotípicas de las mujeres— (Montecino y Rebolledo 1996), las que impactan de manera directa en las relaciones y estructuras familiares.

El primer punto a analizar es la importancia que han adquirido los convenios y acuerdos internacionales en materia laboral, ya que al momento de ratificar los tratados internacionales, en especial en lo referente a los Derechos Humanos, cualquier determinación de cualquiera de los organismos del Estado que amparado en una idea de soberanía no respetase estos acuerdos, incurriría en un acto de violación internacional, que da jurisdicción a tribunales internacionales a presionar por la derogación de toda resolución atentatoria a los Derechos Humanos. El cuerpo normativo en lo referente al trabajo, emana de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 22, 23, 24 y 25. Tenemos que el artículo 22 establece un principio activo del Estado y de los Estados para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales

desde donde desarrollarse como individuo. Al mismo tiempo, se debe garantizar la seguridad y bienestar familiar (artículo 25), por lo que no sólo se hace referencia a un trabajo, sino a que a través de éste garantizar los derechos de la familia, es decir, el trabajo es un bien colectivo a nivel familiar, y garantizarlo implica asegurar un radio más amplio de intereses sociales que el mero interés personal.

Como bien plantea Montecino (2000) y Pautassi, Faur y Gherardi (2004), el CEDAW de 1979 marca un giro a nivel mundial, ya que se consagra una nueva manera de abordar el tema de la discriminación, específicamente la que ataca a las mujeres, que desde un enfoque global y universal, consagra un *corpus* de derechos que buscan garantizar una plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En lo referente al empleo, el CEDAW en su artículo 11 consagra una serie de medidas, en especial en su punto 2, donde se establecen criterios básicos de cómo debe ser la articulación ente familia y empleo, protegiendo a las mujeres de cualquier tipo de discriminación basada en el matrimonio o el embarazo, que se exprese en forma de despidos o postergación laboral por esta causa. Otro punto importante del CEDAW, es que remarca la corresponsabilidad de ambos padres en el cuidado y obligaciones que implican los hijos e hijas, entregando todas las facilidades para combinar de la manera lo más exitosa las responsabilidades laborales y familiares. Además, busca proteger a la mujer de trabajos que pongan en peligro su embarazo. Por último, establece la conformación por parte del Estado de una red de protección y cuidado infantil, es más, en su artículo 13 señala que las mujeres, independiente de su condición marital y civil, tienen derecho a estas prestaciones.

Como bien observa el IIDH¹² (2000), esta convención se presenta con una particularidad que es relevante, que es que no se muestra neutral respecto del género para plantear el tema de la igualdad de oportunidades, en tanto promueve una serie de acciones concretas para lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres, lo que nos pone en el camino de un tipo de reconocimiento de derechos diferenciados, en este caso dependiendo del género, que garanticen la participación plena de las mujeres en la vida social, económica, política, civil y cultural de la sociedad, transformándose en ciudadanas plenas de derechos y deberes, es decir, que no se antepone la igualdad como base, sino

¹²http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/docs/dm_documentospub/CEDAW%20Y%20Pf/PROTOC OLO%20Facultativo%20-04comp.pdf

que como objetivo, lo que Dworkin (1977) denominó el “*Trato a las Personas como Iguales*”.

En el caso del Protocolo Facultativo del CEDAW, este ha sido firmado por 75 Estados y ratificado por 60 de ellos hasta junio 2004 a nivel mundial. En el caso de América Latina, sólo seis de los países de la región faltan por ratificarlo, que son: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Caso de especial atención es el chileno, en tanto fue el primero en firmar el Protocolo en la región, pero aún no lo ha ratificado.

En el caso de los convenios que los países Latinoamericanos han suscrito con la OIT relativos a las condiciones laborales de las mujeres, estos podemos clasificarlos según un esquema propuesto por Ulshoefer (1991), el cual distingue entre **Convenios Protectivos** y **Convenios Igualitarios** (Ver Cuadro 2). Los *Convenios Protectivos* apuntan preferentemente al resguardo de las mujeres en su función de madre o futura madre, además, busca la protección de la mujer en tanto trabajadora, regulando el trabajo nocturno, los pesos de las cargas, la salubridad, entre otros aspectos. Según Pautassi et. al. (2005), esto implica la consideración de la mujer como sujeto limitado de derechos, en tanto reconocen una debilidad relativa en la mujer que merece una protección y conlleva una visión de la mujer restringida a la maternidad, asociando la familia como responsabilidad exclusiva de la mujer (Abramo et al 2000, citado por Pautassi et al 2004).

Los *Convenios Igualitarios*, se orientan no sólo a la mitigación de la desigualdad en la inserción y crecimiento de la mujer en el mundo laboral, sino que además buscan crear las condiciones para la igualdad de oportunidades de las mujeres en el ámbito del trabajo.

Cuadro 2: Ratificación de Convenios de la OIT según Tipo, Países y Año.

	Convenios Protectivos nº						Convenios Igualitarios nº			
	Como Madre		Como Trabajadora en General				100	111	156	171
	3	103	41	89	13	127				
Argentina	1933	-	1950	-	1936	-	1956	1968	1988	-
Bolivia	-	1973	-	1973	-	-	1973	1977	1998	-
Bahamas	-	2001	-	-	-	-	2001	2001	-	-
Belice	-	2000	-	1983	-	-	1999	1999	1999	-
Brasil	1934(a)	1965	1936(c)	1957	-	1970	1957	1965	-	2002
Chile	1925	1994	-	-	1925	-	1971	1971	1994	-
Colombia	1933	-	-	-	1933	-	1963	1969	-	-
Costa Rica	-	-	-	1960	-	1972	1960	1962	-	-
Cuba	1928	1954(e)	-	1952(d)	1928	-	1954	1965	-	-
Ecuador	-	1962	-	-	-	1972	1957	1962	-	-
El Salvador	-	-	-	-	-	1969	2000	1995	2000	-
Guatemala	-	1989	-	1952	1990	1983	1961	1960	1994	-
Haití	-	-	-	-	-	-	1958	1976	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	-	1956	1960	-	-
Jamaica	-	-	-	-	-	-	1975	1975	-	-
México	-	-	-	-	1938	-	1952	1961	-	-
Nicaragua	1934	-	-	-	1934	1976	1967	1967	-	-
Panamá	1958	-	-	1970	1970	-	1958	1966	-	-
Paraguay	-	-	-	1966	-	-	1964	1967	-	-
Perú	-	-	1945(f)	-	-	-	1960	1970	1986	-
Rep. Dominicana	-	-	-	1953(g)	-	-	1953	1964	-	1993
Trinidad y Tobago	-	-	-	-	-	-	1997	1970	-	-
Uruguay	1933	1954	-	1954(a)	1933	-	1989	1989	1989	-
Venezuela	1944	1982(h)	1944	-	1933	1984	1982	1971	1984	-

Fuente: Elaboración propia basado en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/>

(a) Uruguay posteriormente denunció este convenio mediante Decreto-Ley Nº 15.244 del 27/01/1982. (b) Brasil posteriormente denunció este convenio el 26/07/1961. (c) Brasil posteriormente denunció este convenio en virtud de la ratificación del convenio Nº 89 el 25/04/1957. (d) Cuba posteriormente denunció este convenio el 30/12/1991. (e) Cuba posteriormente denunció este convenio en virtud de la ratificación del convenio 183 el 01/06/2004. (f) Perú posteriormente denunció este convenio el 13/01/1997. (g) Rep. Dominicana posteriormente denunció este convenio el 06/11/2001 y ratificó el Convenio 171. (h) Venezuela posteriormente denunció este convenio el 28/10/1985.

Como se puede observar en el cuadro 2, en Latinoamérica se ha tendido a ratificar los convenios de tipo *Igualitarios*, especialmente el Nº 100 (Igual de remuneraciones) y el Nº 111 (discriminación, empleo y ocupación), que muestran una ratificación del total de los países analizados, que corresponden además a los *Convenios Fundamentales* de la OIT y que deben ser ratificados y aplicados por todos los países que son miembros. Pero no es una novedad que aun cuando fueron ratificados en su totalidad el Nº 100 y Nº 111, siguen existiendo disparidad en la remuneración entre hombres y mujeres (CEPAL 2004) y no se puede hablar todavía de una igualdad de oportunidades entre géneros (IIDH 2000), por lo que hablamos sólo de un reconocimiento formal.

Otro análisis respecto del cuadro 2, es que se observan tres elementos interesantes que nos pueden ayudar a organizar como se ha estructurado las Legislaciones Laborales en Latinoamérica. Tenemos así un primer grupo de países que

desarrolla sus primeras leyes laborales a partir de la década del cuarenta y cincuenta, que surgen de la ratificación de los convenios de la OIT (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela); dentro cuyo grupo encontramos los primeros e incipientes sistemas de bienestar y seguridad social de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay). Un desarrollo más tardío se dio en un segundo número de países, que tienden a ratificar los primeros convenios a partir de la década de los sesenta aproximadamente (Costa Rica¹³, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Panamá, y Paraguay), lo que según Pautassi et al (2004:33) se puede atribuir a un desarrollo tardío de los sistemas de seguridad social. Y existe un tercer grupo de países preferentemente del Caribe y Centroamérica (Bahamas, Belice, Haití, Honduras, Jamaica, Trinidad y Tobago¹⁴), donde sólo se han ratificado los convenios fundamentales (Nº 100 y Nº 111) o las ratificaciones se han producido a partir de 1975 en adelante, países además que muestran los indicadores de desarrollo económico más bajos del continente y que destinan el menor porcentaje de su PIB a programas de bienestar social.

En el plano netamente de las iniciativas normativas, tenemos que el Estado Desarrollista comienza a desmontar las trabas impuestas por los marcos legales (normas civiles y mercantiles de finales del siglo XIX), que establecían importantes limitaciones a la capacidad de la mujer, en especial si éstas estaban casadas, las que debían ser autorizadas por el esposo para la realización de actividades remuneradas o para poder comerciar. Así aspectos claves del ordenamiento social latinoamericano provenientes desde el modelo *Hacendal*, como es el caso de la autorización del esposo para la inserción laboral-comercial de la mujer —concepción paternalista de las mujeres—, fueron eliminadas dentro de otras restricciones civiles para el ingreso al mundo laboral. Este escenario no significó la eliminación de elementos discriminatorios y trabas culturales que limitaban la incorporación de la mujer al trabajo, en especial cuando el Estado Desarrollista operaba con una noción de pleno empleo masculino para desarrollar su modelo de bienestar.

¹³ Ratifico las convenciones a partir de la década del 60, pero sancionó un código del trabajo en 1943, y como el criterio de categorización es la ratificación de acuerdos internacionales, los ponemos en el segundo grupo, pero tiene una legislación temprana.

¹⁴ De los países del Caribe Analizados en este trabajo tomamos Bahamas, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Las legislaciones laborales (expresiones del Estado de Derecho) de este período tienen dos actores o asociaciones intermedias legítimas (tanto social como legalmente) con las que el Estado entabla diálogo, por un lado los **Sindicatos**; que en el Estado Desarrollista son expresión de una clase social y por lo tanto de intereses de clases (demandas relacionadas con las condiciones laborales); y por otro lado la **Familia**, en tanto los individuos son proyectados siempre como partes de una familia a la que interpelan, ya sea como proveedor en el caso masculino o como madre o futura madre en el caso de las mujeres. Así observamos que la mujer pasa de ser propiedad del marido en el modelo *Hacendal*, a ser propiedad familiar en el Estado Desarrollista. Es en este contexto donde el Estado interpela mediante normativas legales (preferentemente de resguardo a la “*integridad*” femenina en tanto madres o futuras madres, lo que la transforma en un sujeto limitado en sus derechos), que crea un cuerpo legal laboral que presiona a las mujeres a enclaustrarse en sus hogares en labores reproductivas. Así los beneficios sociales llegan a las mujeres por medio de los esposos, lo que habla que ellas pasan a ser beneficiarias pasivas del bienestar.

La precarización del empleo, fruto de la implementación de medidas de corte neoliberal, sepultan las tendencias de protección del trabajo generadas durante el período del Estado Desarrollista y, que además, se desenvuelve dentro de la emergencia del Estado Burocrático Autoritario de Seguridad Nacional. Esto cambia de raíz el escenario donde se desenvuelve la vida laboral, por lo menos en dos sentidos: primero mediante la desarticulación (violenta) del movimiento sindical, el que había sido el gran interlocutor a la hora de promulgar las leyes laborales y, segundo, en tanto la familia deja de ser un resorte de preocupación general del Estado, el cual reduce su radio de apoyo, mediante la reducción drástica del gasto fiscal, y tiende a igualar en desventajas tanto a hombres como a mujeres (nivela hacia la desprotección).

Ante este escenario las mujeres salen a insertarse al espacio laboral (tanto por motivos de realización personal como por crisis económicas), pero salen en un contexto de total inestabilidad, donde a la precariedad general se le suma, en el caso específico de las mujeres, la desventajas de ser vistas como madres, lo que en un contexto de flexibilidad laboral es procesado como una trabajadora más costosa. Así las mujeres se integran en el escenario de crisis económica, en desventajosas condiciones laborales y en un contexto de precarización del empleo general (triple desventaja estructural). Pero esta

integración creciente al mundo laboral no implicó una transformación legislativa, ya que las trabas habían sido desmanteladas con antelación, en especial, al haberse eliminando la autorización conyugal para que las mujeres trabajaran. Así, lo que caracterizó este período en términos normativos, fue la no intervención Estatal en términos de nuevas normas y el relajo de la fiscalización a las empresas de las normativas vigentes, transformándolas en letra muerta. Así ante la crisis el Estado más allá de apoyar a los grupos más vulnerables, deja que la presión económica actúe sobre las necesidades insatisfechas de la familia.

Pero este período se muestra contradictorio para el análisis, en tanto la descripción del escenario adverso signado por el advenimiento de un modelo neoliberal y las dictaduras militares, se ve complementado por fenómenos en sentido contrario que le da una complejidad especial a este período, ya que se promueve una serie de normativas que apuntaban a la mayor equidad de género. Este contexto está marcado por acuerdos internacionales, donde encontramos a los ya mencionados convenios de la OIT, como el CEDAW, los que progresivamente en toda la región fueron siendo aprobados durante la década de los ochenta en adelante, muchos de ellos en contextos autoritarios. Así, se desarrollaron una serie de acciones y normativas que buscaban como objetivo la igualdad de oportunidades, esto dentro del marco de la Década de la Mujer de Naciones Unidas, pero en sentido adverso, se observaba un debilitamiento de la empleabilidad en todas sus dimensiones, especialmente crítico fue el debilitamiento en la capacidad administrativa del Estado de resguardar la aplicación efectivas de las leyes.

Estos mismos convenios, con el retorno de los gobiernos democráticos a fines de los ochenta y principio de los noventa, generó un contexto favorable a la promulgación de normativas laborales más sensibles al tema de la igualdad de oportunidades, pero con el aderezo de incorporar un enfoque de género, que se expresó en muchos casos en transformaciones de sus cartas constitucionales (ver Anexo 3).

Como se puede observar en las Cartas Constitucionales Nacionales revisadas, existen ciertas similitudes de cómo se respondió a los desafíos planteados por el nuevo contexto de acuerdos y convenios internacionales. Esto permite observar que el trabajo en general, y el femenino en particular, pasaron a tener un carácter constitucional, al igual que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Al mismo tiempo, se

consolidaron en diversos países de la región Planes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM), lo que se traducían en estrategias de transformación social para generar un marco tendiente a la equidad de género. Pero “*esta grave situación de asimetría entre ordenamientos constitucionales con amplia consideración de la igualdad de oportunidades y la ausencia de mecanismos efectivos que contribuyan a su concreción, sucede, además, en el mismo momento en que se produjo un ingreso masivo de la mujer en el mercado de trabajo*” (Pautassi et al 2004:35), por lo que las transformaciones en el empleo y en la sociedad en general —respecto de los sistemas de protección y seguridad social—, impactan de manera más fuerte a las mujeres que a los hombres, lo que transparenta que los objetivos de igualdad de oportunidades tienden a estancarse en declaraciones más que en efectos concretos¹⁵.

Así llegando al presente, podemos observar que existe todo un cuerpo legislativo que propende a la equidad de género funcionando en la región, pero se continúa discriminando a la mujer en tanto acceso a puestos de trabajo y a la brecha de los salarios entre hombres y mujeres. Pero todavía no se introduce dentro de la legislación la pregunta crucial, la cual apunta a que se continúa asimilando y ligando a la mujer a la maternidad y la familia, quedando el hombre fuera de esas consideraciones, lo que habla de una continuidad en la región a través de todos los modelos de desarrollo, que no abordan el trabajo reproductivo y de cuidado tanto desde su aporte para el desarrollo como de su impacto económico a nivel global, transformándose en el punto ciego de todos los “*emprendimientos*” legislativos.

De esta manera al revisar diversas legislaciones laborales de países Latinoamericanos, y analizar como se está intersectando la legislación laboral con la familia, encontramos que esta relación ha transitado por dos derroteros. El primero de estos apunta al cuerpo legal de protección de los períodos de **Gestación**, **Alumbramiento** y **Lactancia** (Pautassi 2005) y el segundo a los beneficios para el **Cuidado Infantil en el Ciclo de Vida Familiar**.

¹⁵ Interesante a este respecto es el caso de Chile, que para revertir esta situación ha implementado, desde el año 2003 dentro del Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG) objetivos de equidad de género. Así el logro de objetivos tendientes a la equidad de género tiene un componente punitivo a nivel de los ministerios, ya que el no logro en estas áreas impactan en los presupuestos ministeriales del año siguiente.

La *Gestación, Alumbramiento y Lactancia* se materializa en dos conceptos que se dejan sentir en los marcos jurídicos: el de **Fuero Maternal** y el de **Cuidado de la Salud Materna**. Así el fuero maternal actúa como protección contra el despido de las mujeres embarazadas una vez notificado al empleador, el que se extiende con posterioridad al nacimiento de sus hijos o hijas. Tanto la duración del período de fuero maternal, las sanciones a la violación de la norma y las condiciones para que esta sea efectiva son variados y dependen de las legislaciones de cada país. Así encontramos una variabilidad inmensa, donde hay casos como el de Chile¹⁶ que protege a la madre hasta por quince meses, que se extiende durante el embarazo hasta un año después de dar a luz, que se refuerza con la prohibición de test de embarazos para postular a un puesto de trabajo; hasta casos ambiguos, como el de Costa Rica, el cual protege a la madre durante el período de lactancia sin especificar el tiempo. También encontrando una variedad de casos intermedios, como Argentina (siete meses y medio después del parto) y Ecuador (doce semanas).

Así podemos encontrar que las licencias paternas son considerablemente menores que las concedidas a las trabajadoras mujeres. En Chile, por ejemplo, se acaba de aprobar el año 2005 el otorgamiento de cinco días¹⁷ de licencia para el padre, la que es independiente del tipo de vínculo que se tenga con la madre del recién nacido, *“por otra parte, porque otorga a la madre o al padre (según decisión de la primera) licencias extraordinarias durante el primer año de vida del niño, válida para aquellos casos en que el bebé presente una enfermedad grave. Pese a la flexibilidad señalada en el texto de la ley, se observa que estas licencias en escasas oportunidades son tomadas por el padre”* (Pautassi 2005:12). Otros casos más extremos son el de Ecuador, el cual no concede ningún día de licencia paternal en caso de dar a luz a un hijo o hija; Argentina y El Salvador concede dos días de licencias en el momento de producido el alumbramiento, además en el caso de El Salvador, esta debe ser justificada *“racionalmente”*; Uruguay concede tres días (exclusivo de los empleados públicos). En fase de aprobación se encuentra un proyecto de Ley en Costa Rica, que quiere otorgar quince días de licencias a ambos padres.

¹⁶ Mención aparte merece una especificidad de la legislación chilena, en donde establece que en caso de deceso de la madre los beneficios del fuero maternal son traspasados al padre.

¹⁷ En el texto original decía un día, pero período de la Licencias Paternal fue ampliado en Agosto del 2005 a cuatro días, independiente del tipo de vínculo que haya establecido con la madre.

En lo que respecta al cuidado de la salud de la madre, a diferencia de lo que ocurre en la normativa respecto de fuero maternal, esta no se encuentra presente en todas las legislaciones laborales, lo que concuerda con lo restringido de la ratificación de los acuerdos protectivos de la OIT. Algunos de los países que han desarrollado iniciativas en este sentido son: Chile, El Salvador y Uruguay, que protege mediante normativas el trabajo en ambientes y actividades que puedan dañar la seguridad del nonato. Diferente es el caso de Costa Rica, que aun cuando protege la salud de las madres, lo hace desde la perspectiva de proteger a todas las mujeres en genérico de ciertas actividades y trabajos, lo que se puede traducir en que ve a todas las mujeres como madres más allá de su estado de ingravidez, suponiéndolas sujetos vulnerables.

En las normativas para **Cuidado Infantil en el Ciclo de Vida Familiar**, también observamos, a pesar de todos los avances que han significado la introducción de conceptos de equidad de género, que el cuidado de los hijos/as sigue siendo responsabilidad materna, ya sea desde un punto de vista positivo o desde un punto de vista indirecto, ya que *“el momento que inicia con el cuidado de un niño pequeño por parte de su familia, bien puede ser compartido por padre y madre. Solamente la lactancia se sustenta en una diferencia biológica que debe ser reconocida, pero los bebés requieren de otros cuidados adicionales que pueden ser brindados por ambos padres”* (Pautassi 2005:11). Así, se presupone que siempre habrá una mujer que se hará responsable del cuidado de los hijos/as. *“Este supuesto se encuentra implícito en la distribución de licencias a madres y padres y en la regulación sobre guarderías y cuidado infantil una vez que los niños ya nacieron, e indudablemente, contribuye al sostenimiento del modelo familiar según el cual es a las mujeres a quienes compete el cuidado de los más pequeños”* (Pautassi, Faur, Gherardi 2004:37).

De esta manera podemos establecer, siguiendo a Ellingstaeter (1999), que las políticas que regulan el problema del cuidado de los niños/as y las obligaciones laborales se articulan en torno a tres preceptos: **Tiempo, Dinero y Servicios de cuidado**. La forma como estos tres elementos se configuren, nos dará luces respecto de cómo se da provisión socialmente a las necesidades de cuidado de las familias, evidenciando, además, el tipo de relaciones de género que esconden, en tanto derivación de las responsabilidades. Así se podrá observar que papel le compete al Estado, Mercado y Familia (y dentro de la familia al padre y la madre) en el asegurar el cuidado infantil.

En lo que respecta de los tiempos para el cuidado, en especial en lo referido al cuidado de los recién nacidos, encontramos también oscilaciones de tiempos pero con diferencias menos asimétricas, las que van desde las dieciocho semanas en el caso de Costa Rica, a tres semanas, como en el caso de Argentina, Ecuador, Uruguay y El Salvador. En lo que respecta a los dineros para el cuidado, encontramos que en la mayoría de los países se tiende a mantener el sueldo de la trabajadora en un 100%, con excepción de El Salvador dentro de los países analizados, donde la trabajadora recibe el 75% del sueldo durante este período.

En lo relativo a los servicios para el cuidado, que se expresan en los servicios de guarderías y salas cuna, encontramos nuevamente una variabilidad considerable de tipos de normativas, en donde se consideran para brindar la prestación las diferencias de género de los beneficiarios/as y el número de trabajadoras/es. Así en muchos países las salas cuna son en función del número de trabajadoras con que cuenta la empresa (20 en el caso de Chile y 50 en Argentina), lo que implica que la legislación asimila como responsabilidad femenina el cuidado de los niños/as, lo que al mismo tiempo da pié al empleador para restringir el número de contratación de mujeres. Por otro lado, están los países como Ecuador, que independiente del género de los trabajadores/as al número de 50 empleados deben implementarse salas cuna. Al mismo tiempo, existen países que no han desarrollado ninguna normativa específica dentro de los códigos laborales para el cuidado de los hijos/as, como es el caso de Uruguay, y aquellos que han desarrollado estrategias de salas cuna independientes de las legislaciones laborales, como Costa Rica, que denota un desarrollo extendido de universalización del derecho al cuidado.

De esta manera podemos establecer, como lo hace Garretón (2000), que la legislación laboral —pero también dentro de una perspectiva social más amplia— el varón continúa siendo construido (tanto simbólica como jurídicamente) como trabajador o, en su expresión desarrollista, como de proveedor, por lo que la identidad masculina en términos legales es indisociable a su calidad de trabajador. En cambio, toda racionalización legal ha tendido siempre a anteponer el rol de madre al rol de trabajadora, es decir, que el ámbito de la familia y las responsabilidades familiares es un dominio femenino, donde el varón es discriminado, excluido o excusado (ya sea cultural o legalmente), lo que permite aseverar que existe un sesgo de género que se ha mantenido constante en el tiempo

independiente de los avances en materia igualdad de oportunidades, y en segundo lugar, que el ámbito de la masculinidad sigue restringido al mundo del trabajo con escaso o muy reducido radio de intervención en el destino cotidiano de la familia (en términos de garantías o reconocimientos legales). Esto plantea dos aristas, ya que por un lado el reconocimiento de las diferencias reproductivas entre hombres y mujeres ha servido para generar un tratamiento diferencial entre ambos desde la legislación, que se ha plasmado en una protección de las trabajadoras (*fuero maternal*), pero por otro lado, no se ha avanzado de igual manera en la igualdad de oportunidades expresado en el reconocimiento del principio de igualdad entre trabajadores ya que se continúa anclando las responsabilidades de la familia en las mujeres.

Si a lo anterior le añadimos que los arreglos familiares han tendido a experimentar transformaciones constantes en la fisonomía y los componentes de las relaciones familiares (deberes y responsabilidades), a lo que Goldaní (2005) denomina *Familias Reinventadas*, hablamos de que el desafío legislativo no sólo está dado por responder y proteger a este tipo de arreglos, sino que, también, impacta en las condiciones de equidad necesarias para generar relaciones familiares más plenas e igualitarias, es decir, mucho más satisfactorias a nivel individual y familiar.

Así el tema de la legislación laboral en América Latina da luces de cómo se ha tratado de generar condiciones de igualdad en el plano del trabajo en general, en tanto meta social, propiciando cuerpos de normas que progresivamente han tendido al supuesto de la igualdad de los sujetos, pero donde no se reconocen las diferencias entre individuos, por lo tanto las discrimina a las mujeres suponiéndolas iguales en deberes y responsabilidades que los hombres. Pero al mismo tiempo, en los ámbitos concernientes a la familia, la legislación ha seguido reproduciendo roles y valoraciones desiguales y discriminatorias, anteponiendo la responsabilidad de la reproducción a las mujeres, e impidiendo (o desincentivando) que los hombres se hagan parte de las responsabilidades y trabajo que implica una familia.

VI. DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA PROTECCIÓN SOCIAL.

Los sistemas de **Seguridad Social** se comienzan a desarrollar en Latinoamérica dentro del proyecto Modernizador de Estado desarrollista, donde a la par del crecimiento económico y la industrialización se establecieron objetivos de mejoramiento social que redundaran en una mejor calidad de vida de la población, que encontraban su inspiración en los Derechos Sociales planteados por Marshall. De esta manera, su énfasis era eminentemente redistributivo, siendo las características basales de los sistemas de Seguridad Social la Universalidad, la Solidaridad (Uthoff 2002) y la Integralidad (Montaño 2004). Se busca así garantizar derechos sociales que son consustanciales a la noción de ciudadano independiente de su condición social, cultural, económica, género, etc., cumpliendo la Seguridad Social una función compensatoria de las desigualdades sociales (Uthoff 2002, Marco 2004).

Esta concepción de Seguridad Social está en estrecha relación con el tipo de vinculación que se establece entre el Estado y la Economía, donde, a través de garantías legales o normativas (obligaciones), se busca asegurar el bienestar de la ciudadanía en general por medio de los instrumentos que utiliza el Estado, que en este caso, son las Políticas Públicas. *“Estas políticas comprenden transferencias masivas de ingresos a diversos grupos sociales, infraestructura física, servicios sociales, políticas sociales en educación, vivienda y salud, así como también regulaciones que atañen a la economía, el papel del Estado, la distribución del poder y la organización del control social”* (Pautassi 2004^a:64). Bajo estas consideraciones, podemos agrupar a los programas que emanan de una concepción de la Seguridad Social en tres tipos, lo que difieren en su enfoque, financiamiento y rol de los beneficiarios y el Estado: 1) **Seguros Sociales**: sistemas de pensiones de vejez o invalidez, seguros de desempleo, de salud, accidentes —mutuales—, de maternidad, etc., los que fueron la piedra angular del sistema de bienestar social sustentado en el aporte del trabajador/a, el empleador/a y el Estado con una concepción solidaria; 2) **Asistencia Social**: servicios para superar la pobreza de grupos carentes de recursos, preferentemente programas tendientes a promover el pleno empleo o empleo temporal, programas de alimentación-nutrición, salud, etc., que eran complementarios a los seguros para la población que no tenía acceso a estos por carecer de un empleo formal, condición *sine qua non* del modelo, siendo resorte del Estado suministrar la ayuda; y 3) **Subvenciones Sociales**: subsidios familiares (por cargas), para

la vivienda, educación, etc., que funcionaba como derechos consagrados de manera individual, es decir, consustanciales a todo ciudadano/a independiente de su condición.

El Estado como impulsor del desarrollo era el paradigma en la década del 50' que guiaba a las políticas públicas de Seguridad Social en Latinoamérica, el cual se apoya —conceptualmente— en la creciente influencia de la CEPAL y su postura Keynesiana¹⁸, respecto de estimular la demanda proponiendo la intervención del Estado en la economía como un agente regulador, permitiendo el funcionamiento equilibrado del ciclo económico mediante la vinculación entre producción y consumo, actuando de manera *Contra Cíclica*¹⁹.

En el caso Latinoamericano, el Estado no sólo operaba como regulador de la demanda, sino que también se transformó en proveedor de servicios sociales que se consideraban estratégicos para el desarrollo social de la población, por lo que el nivel de estatización de los servicios y de la economía en general implicó una fuerte acción del Estado, pero sin suprimir el Mercado. En este contexto se comienza a desarrollar incipientes **Sistemas de Bienestar Social**, que buscaban garantizar al total de la población un mínimo nivel de vida que se condescendiera —tanto desde un *sentido ético* como *instrumental*— con el proyecto de desarrollo que se pretendía alcanzar²⁰ (Morandé 1984). Para lograr tal objetivo, el Estado debía asegurar el **Pleno Empleo**²¹. Así el Estado se transforma en el agente económico que desarrolla la industria y consolida una sociedad *Salariada*, siendo el sueldo el factor de inclusión social por antonomasia, actuando la condición de trabajador como garantía de acceso a los derechos y beneficios sociales. De esta forma es comprensible que en torno a la identidad relacionada al trabajo se construyeran las identidades sociales de la época, que se expresaban en términos de

¹⁸ El componente social del Estado de Bienestar lo plantea Beveridge, cuya premisa es de que el mercado no es un buen asignador de recursos sociales básicos; por lo que debe intervenir el Estado para complementar la economía de mercado, posibilitando que su funcionamiento opere de manera más estable y más armónica.

¹⁹ En aquellos casos en donde el mercado no se mostrara eficiente para estimular una demanda o en aquellos momentos de crisis, el Estado debía intervenir para estimular la demanda "artificialmente" (entendido artificial desde una óptica liberal, ya que el mercado debería funcionar de manera autorregulada). Este tipo de intervención se dará principalmente a través de la expansión del gasto público contratando a través del Estado.

²⁰ Los principales objetivos eran la industrialización, la integración del mercado interno, la inversión en infraestructura, la modernización de la agricultura y las políticas sociales.

²¹ Cuando en economía se habla de *Pleno Empleo* se hace referencia a cuando el mercado de trabajo está en equilibrio, lo que se traduce en que el número de individuos que buscan trabajo es igual al número de puestos de trabajo que se encuentran vacantes.

clases sociales, y es sobre esta idea de clases que se configura el sistema político latinoamericano (Garretón 2000).

Desde el momento que el Estado-Nación se plantea la intervención en la Seguridad Social —en especial para el caso de la pobreza—, éste comienza a desarrollar una fuerte inversión en infraestructura y en industrias nacionales que permitieran garantizar el Pleno Empleo que era la base de la política redistributiva o de garantías sociales (sustentada en un salario estable), el que es implementado mediante asignaciones familiares o seguros sociales. Así, el Pleno Empleo aparece como una condición de Universalidad (siguiendo a Schkolnik 1994), puesto que para que el sistema funcionara era una condición *sine qua non* proveerlo a la totalidad social.

Una de las críticas que ha recibido la noción de Pleno Empleo en Latinoamérica, ha provenido de los grupos feministas, en tanto éste fue un fenómeno eminentemente masculino (Pautassi 2005, Montañó 2004, Marco 2004), pues se tendía a asimilar al varón como proveedor y a la mujer como dueña de casa, siendo las mujeres —en tanto establecieran un vínculo legal con el trabajador asalariado— beneficiarias pasivas e indirectas de la Seguridad Social. Al mismo tiempo, se fortaleció un tipo de estructura familiar —como es la familia nuclear— que se creía funcional al desarrollo (Olavarría 2002, León 1995, Jelin 1994). *“La búsqueda por establecer a estos hombres en un lugar, crear las condiciones para que formaran sus propios núcleos familiares y se hicieran responsables de ellos, se daría en forma paralela a los requerimientos de una emergente demanda de mano de obra, también estable, por parte de la industria naciente (...). Las nuevas factorías requerían de una población trabajadora estable, responsable, que perseverara en el trabajo y tuviese necesidad de conservarlo. Estas condiciones se cumplirían con hombres que se identificaran con su empresa y estuvieran comprometidos con una familia que dependiera de ellos directamente”* (Olavarría 2002:58). La familia nuclear fue una estrategia económica, de disciplinamiento social y de intervención de las políticas públicas para dar sustento, desde las relaciones familiares, a un proyecto modernizador, lo que en palabras de Goldani (2005), sería el caso típico de *Políticas De Familia*, es decir, lograr a través de las políticas públicas un cierto modelo ideal de familia funcional a un proyecto político de desarrollo.

Se crea de esta forma un modelo de seguridad familiar que primero favorece a un tipo particular de familia, como era la familia nuclear, y por otro lado, discrimina a las mujeres de manera directa al reproducir ciertos roles de género que transforman en dependientes y subordinadas a las esposas de sus maridos, impidiéndole acceder al trabajo y, por lo mismo, a la ciudadanía plena (ya que el trabajo se había constituido en la llave de ingreso a la ciudadanía), accediendo a la protección social de manera indirecta a través de sus maridos, siendo el aporte de las mujeres al desarrollo el cuidado familiar, que entra en la línea de lo que Moser (1995) define como *Enfoque del Bienestar*. También se transforma en un mecanismo discriminatorio de las familias más pobres (jefes o jefas de hogar con empleos informales), puesto que todo el sistema de protección construido se basaba en la noción de **Pleno Empleo Formal**, quedando fuera de los beneficios aquellos sectores que trabajaban sin contrato o de manera informal, que son justamente los sectores más pobres de la sociedad.

Aun cuando se evidenciaron progresos notables en los indicadores sociales durante este período, diversos factores de orden político, económico e internacionales llevaron al colapso del Estado-Nación desarrollista, colapso que se agravó en los ochenta debido a la crisis de la deuda externa, que se tradujo en una redefinición drástica del funcionamiento del Estado. Así el Estado ve reducido su tamaño, desmantelando gran parte las políticas implementadas en períodos anteriores, y “*fracasado el objetivo desarrollista de incrementar la capacidad administrativa del aparato gubernamental, se propone, por el contrario, descargar a un estado sobregirado en sus responsabilidades y entregar la satisfacción de las necesidades sociales a la lógica del mercado*” (Lechner 1981:310), focalizando los recursos del Estado en aquellos grupos sociales más vulnerables y con menos capacidades de poder absorber las transformaciones económicas y sociales.

Estamos ante un cambio radical del paradigma que organizó la concepción de políticas públicas de Seguridad Social (Uthoff 2001, Pautassi 2004^a), donde pasamos de un modelo de Seguridad Social donde se dispone de un amplio *pool* de políticas de resguardo provistas por el Estado —tanto en términos de servicios, regulación y financiamiento—, a una concepción de Protección Social, que implica una acción muchísimo más restringida del Estado. “*Este cambio se expresa en la vinculación estrecha entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, en la*

exclusión de grandes grupos de población y en la privatización de la administración del sistema, con garantías estatales. La tendencia que prima en la actualidad no apunta a ampliar la cobertura, sino claramente a transferir más riesgos a la esfera individual' (Pautassi 2004^a), así podemos concluir, que existe un desplazamiento de las provisiones que antiguamente proveía el Estado hacia las personas, las familias y las redes sociales para satisfacer la necesidad de protección social.

Como se observa, los cimientos sobre los que se construyó una noción de Seguridad Social se ven destruidos, como es la concepción de Universalidad, Solidaridad e Integralidad, en tanto el sistema se basa ahora en una concepción individual del sujeto que aporta a su bienestar, donde dependiendo de sus ingresos podrá extender la red de beneficios a su familia, por lo que su aporte ya no será el generador de beneficios colectivos y tampoco de derechos sociales, por lo que comparar ambos momentos resulta inconducente (Uthoff 2001), en tanto hablamos de lógicas diferentes.

Quedan de esta manera amplios segmentos sociales excluidos del resguardo social, y que analizado desde la óptica de la familia, implica no asegurar o sub-asegurar a los miembros de la misma, en especial de las mujeres debido a su dificultad en la inserción laboral, ya que para ser sujeto de beneficios, hay ser un agente activo en el mercado laboral y cotizar continuamente²²; de no hacerlo, se cae a la asistencia social, donde sólo algunos tipos de arreglos familiares son reconocidos como legítimos y afectos a la ayuda estatal. Podemos concluir, de esta manera, que irrumpen una visión eminentemente técnica que se apoya en el concepto de eficiencia financiera, la cual trata de reemplazar las nociones de equidad y derechos ciudadanos que progresivamente han buscado consagrarse a través de normativas internacionales, por una atomización de los ciudadanos/as, lo que hace preguntarse por la legitimidad del Estado y la idea del bien común.

VI.1. Asistencia Social.

- ***Programas de Empleo Temporal.***

El ajuste estructural que debieron implementar los gobiernos en el contexto de la crisis del ochenta, y lo fuerte que ésta golpeó a los sectores de menores ingresos, motivó al Estado a desarrollar intervenciones de emergencia para contrarrestar los efectos más

²² El no pago implica la suspensión o detrimento de la protección brindada en el Mercado

duros de la crisis. Para paliar la crisis se implementaron estrategias de focalización de las políticas públicas (Schkolnik 1994), como fueron los **Programas de Empleo Temporal** y **Subsidios a los Alimentos**, que en la década de los ochenta fueron la forma de paliar la crisis, como el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (Perú), el Fondo de Emergencia Social (Bolivia), el Plan de Empleo Mínimo —PEM— y Plan de Jefes de Hogar —PJO— (Chile), entre otros, que en la actualidad y durante toda la década de los noventa han actuado como estrategia para paliar a corto plazo los problemas de pobreza de la población, como son los programas: Jefes y Jefas de Hogar (Argentina), Trabajar (Argentina), A Trabajar Urbano y Rural (Perú), Empleos en Acción (Colombia), Programa Emergencia Social Productiva (Perú), Plan de Empleos de Emergencia (Bolivia), Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social —PANES— (Uruguay), Plan de Empleo Temporal —PET— (México), Programa de Emergencia por Lluvias Torrenciales, Inundaciones y Aludes (Venezuela), Fondo de Inversión Social de Emergencia (Nicaragua), Alimentos Por Trabajo en Microcuencas (Perú), Alimentos Por Trabajo (Bolivia, Guatemala, Salvador y Nicaragua), etc.

Dentro de las características que estos programas muestran, tenemos que se focalizan preferentemente en los jefes de hogar en condición de pobreza que están desempleados, aun cuando también hay programas que han apuntado a otros tipos de objetivos. Así hay algunos que han buscado reactivar zonas deprimidas económicamente o afectadas por catástrofes, como el PET en México y el Programa de Emergencia por Lluvias Torrenciales, Inundaciones y Aludes (Venezuela). Otros han intentado intervenir en la generación de condiciones de transformación en la situación de pobreza más que sobre el desempleo, como A trabajar Urbano (Perú), o incentivar la contratación permanente (formal) de trabajadores, como los subsidios SENCE (Chile) a la empresa y Jefes y Jefas de Hogar (Argentina).

La estrategia de focalización de recursos adoptadas por los diferentes programas, se basaba en el concepto de **Contra Prestación**, que fue la estrategia para llegar a la población objetivo —la más vulnerable— sin que ello implicara el desarrollo de sofisticados, costosos y complejos sistemas de *Comprobación de Medios*, lo cual implica la entrega de recursos condicionado a la realización de un trabajo, por lo que las personas que participan se **Autoseleccionan**. La cantidad de recursos que se entregan por cada trabajo, es fruto de una ecuación que combina la oportunidad de mercado (el sueldo

mínimo que opera en el mercado de trabajo) y los recursos mínimos para la sobrevivencia (bajo el estándar de una canasta mínima)²³. Así se garantiza desincentivar a los segmentos más acomodados de participar en este tipo de programas —pues tienen una mejor oportunidad de ingresos en el mercado—, llegando a la población más necesitada la cual se *Autoselecciona* al aceptar tales condiciones y montos de dinero²⁴ (menores a los de mercado).

La duración de estos programas es variado, pero siempre operan de la base de ser temporales, como su nombre lo indica, puesto que operan como mecanismo de emergencia hasta que el mercado pueda absorber la mano de obra. Respecto del tipo de jornadas con que operan estos programas, encontramos que son altamente flexibles, operando desde la jornada completa hasta la media jornada. En gran medida esta flexibilidad se explica por la necesidad de compatibilizar el trabajo con otras actividades, especialmente del hogar u otro tipo de actividades productivas (Villatoro 2004), fomentando la participación femenina en este tipo de trabajo y de los sub-empleados.

Las áreas de trabajo donde se desarrollan este tipo de programas son preferentemente de infraestructura pública, local o comunitaria. En este sentido Villatoro (2005) plantea el carácter **Multidimensional** de los programas de empleo temporal, ya que actúan en diversos ámbitos del bienestar, tanto en el plano de los hogares como a nivel de bienes comunitarios. Así los impactos positivos que se encuentran dentro de esta noción de Multidimensionalidad, está proveer de ingresos monetarios y entrega de alimentos que atenúan la pobreza al corto plazo, pero al mismo tiempo, desarrolla una infraestructura económica y social, la activación de zonas deprimidas económicamente, protección del patrimonio cultural, medio ambiental y social, que implican visiones de más largo plazo y que impactan en la calidad de vida de la población. *“La multidimensionalidad no se agota en la transferencia de ingresos y la creación de activos, dado que algunos programas consideran el pago de contribuciones previsionales y de salud y la entrega de seguros de accidentes del trabajo, lo que implica la cobertura de riesgos y la construcción de puentes con el sistema de protección social general”* (Villatoro 2005:15).

²³ A cambio de las contraprestaciones, los programas entregan preferentemente transferencias monetarias, que oscilan entre los \$40 y \$100 US. Los montos más altos los presentan los programas Trabajar de Argentina y los de empleo directo en Chile.

²⁴ *“En situaciones de pobreza y desempleo masivo, donde la cobertura de las ocupaciones proporcionadas por los programas resulta muy limitada, es factible que la competencia por el empleo sea de tal magnitud que comprometa el funcionamiento de cualquier esquema de auto – selección”*. (Villatoro 2005:34)

Si analizamos este tipo de programas desde la óptica de la familia, observamos que estos programas están bajo una lógica *contra cíclica*, es decir, actúa de manera eficiente llegando a las familias más pobres, permitiendo que en contextos económicos desfavorables las familias mantengan un nivel de ingresos y consumo que garantice su viabilidad (no descender bajo el estándar nutricional mínimo), absorbiendo por medio de trabajos temporales a la población desempleada por un tiempo delimitado. Así, en el corto plazo, los empleos temporales han logrado contener los procesos de precarización de la población en Latinoamérica, mejorando la situación de empleabilidad de las personas que están sujetas a estos programas.

Dentro de los efectos positivos, se observa que las entregas monetarias estabilizan la condición de pobreza de las familias en el corto plazo, pero poco se ha evaluado su impacto en la adquisición de ingresos a mediano y largo plazo (Villatoro 2004). En menor medida, también se observan efectos favorables a nivel de consumo y de calidad nutricional, pero de menor rendimiento y efectos que la estabilización familiar respecto de su condición de pobreza que se logra al propiciarse un ingreso estable. *“La asistencia en especie es más adecuada cuando se enfrentan situaciones graves de inseguridad alimentaria, (...). En rigor, existe una mayor propensión al consumo de alimentos entre los beneficiarios de cupones o que reciben la asistencia en especie que entre los sujetos que reciben transferencias en efectivo (...). Las especies también pueden jugar el rol de seguros contra la inflación, y tienden a atraer más la participación de las mujeres”*. (Villatoro 2005:37)

Pero como bien plantea la CEPAL en el Panorama Social de América Latina (2004), al hacer referencia a los Programas de Empleo Temporal, que estos deben hacerse cargo de aquellas situaciones donde se presenta una mayor incidencia de la precariedad económica, que son los hogares con jefatura femenina y niños o en aquellas familias que experimentan el aumento de su tamaño —ya sea por el aumento de hijos dependientes o de adultos mayores dependientes—, donde las necesidades de integrarse a la fuerza laboral para el mantenimiento de la familia y la participación comunitaria para sortear situaciones de crisis, sumado a las labores de cuidados de hijos y del hogar, los que generan una tensión no resuelta a nivel de las responsabilidades y la calidad del tiempo femenino (Arriagada 2005).

Aquí se plantea una disyuntiva de importantes consecuencias a nivel familiar, que se ha expresado con antelación en la denominada doble o triple jornada laboral de las mujeres (Moser 1995, Montecino y Rebolledo 1996), donde las mujeres jefas de hogar deben enfrentar el combinar de la manera más exitosa posible la multiplicidad de roles y planos (Moser 1995, CEPAL 2004). En este sentido, se ha criticado que no se considera el trabajo doméstico como un trabajo (Pautassi 2004). Así se ha sugerido considerar al trabajo doméstico como una *Contraprestación* más (Villatoro 2005, Arriagada et al 2004), lo cual minimice las trabas a la participación femenina en los programas de trabajo temporal, permitiendo compensar los tiempos y la calidad de estos que las mujeres deben destinar a las labores de reproducción sin desmedro de su inserción laboral.

Siguiendo las líneas trazadas por Moser (1991), este tipo de programas se inscriben en la lógica del *Enfoque Antipobreza*, puesto que no reconoce el rol reproductivo de las mujeres, pensando que el mejoramiento de la condición de desigualdad pasa exclusivamente por la integración productiva, pero es insensible respecto de las funciones reproductivas del hogar y de los tiempos y obligaciones que esto conlleva. En esta misma línea de argumento, si tomamos como referencia el planteamiento de Goldani respecto de la conceptualización sobre la familia, podemos plantear que nos encontramos con el tipo de *Políticas Referidas a la Familia*, en tanto plantea el apoyo a ciertas funciones de la familia de aquellos tipos de uniones que reconoce como legítimos. Aquí aparece un primer punto que se muestra como relevante, puesto que este tipo de políticas focalizadas referidas a la familia reconoce a algunos tipos de arreglos familiares que eran invisibles en otras décadas, como son las jefaturas femeninas, lo que ha permitido llegar y reconocer la gran vulnerabilidad de este tipo de hogares, que muestra un avance respecto de las visiones de políticas más universales, donde su gran problema fue justamente no llegar a los grupos más vulnerables como eran los hogares con jefatura femenina.

- ***Programas de Transferencia Condicionada.***

En la década de los noventa en Latinoamérica ha surgido un nuevo tipo de políticas orientada a la protección social y de la superación de la pobreza, como son los ***Programas de Transferencia Condicionada*** (PTC). Estos programas han marcado un cambio importante en términos del diseño de políticas públicas y la protección social por medio de servicios del Estado, puesto que no operan como programas tradicionales de

transferencia monetaria o de servicios no condicionados a las familias. Así estos programas buscan la transformación de ciertas conductas familiares mediante el cumplimiento de metas a través de ciertos *performances*, por lo que la primera característica que los distingue, como su nombre lo indica, es que establece **Condiciones** a la entrega de asistencia. Se generan de esta manera incentivos a las familias que deben producir cambios significativos en el comportamiento de esta, los que deben impactar de manera estratégica en las causas de la pobreza. Se pretende que mediante la acumulación de capital humano y la generación de oportunidades a largo plazo, cambien las condicionantes estructurales de la pobreza. *“Conditional cash transfer programs aim to balance the goals of current and future poverty reduction (...). Evaluations have show that these programs are (a) Technically feasible in the sense that the main stated goals of the programs are actually met in practice and (b) politically feasible in that successive governments are willing to continue, and even expand the coverage of these programs. These result have been a source of enthusiasm in the development community for researchers and policy-makers alike”* (Das, Do y Ozler 2004:2).

Si analizamos desde una perspectiva puramente económica los PTC, como lo hace Das, Do y Ozler²⁵ (2004), se observa que estos programas apuntan a corregir las falencias del mercado y optimizar la eficiencia en la focalización de los recursos. Se busca un acuerdo entre las preferencias personales y los intereses sociales, en tanto los programas tratan de condicionar cierto tipo de consumos o conductas que beneficien a la sociedad en su conjunto, *“Especially when addressing problems of human capital investment in children, externalities appear to be the norm rather than the exception. Children are unable to make their own human capital investment decisions and rely on their parents instead. Since the returns to education or health are typically felt in the long run while the benefits of, say, child labor are immediate, any difference in preferences between the child and the parents will lead to lower than socially optimal outcomes. In such cases, conditional cash transfers seek to restore efficiency in the economy”* (Das, Do y Ozler 2004:3). Lo que habla de que el condicionamiento parte de la base de que no toda la población tiene la información suficiente para tomar decisiones informadas o racionales, lo que puede afectar su bienestar futuro, lo que implica , a primera vista, una corrección social a la pretensión de autorregulación del mercado.

²⁵http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/05/20/000009486_20040520150423/Rendered/PDF/wps3280transfers.pdf

Recuadro 3

Tipos de Programas Condicionados.

Entre las principales características de los programas, destaca que son intervenciones multidimensionales, lo que refiere a que todas las iniciativas examinadas agregan a la complementación de los ingresos monetarios en el corto plazo, objetivos de acumulación del capital humano en al menos una de sus dimensiones. Las diferencias radican en las dimensiones seleccionadas para la intervención (principalmente educación, salud y/o alimentación) y su combinación, en el desarrollo de intervenciones por el lado de la oferta, de manera de garantizar una prestación de servicios de calidad, y en el nivel de articulación de las transferencias con los dispositivos de protección social general. Desde el punto de vista del capital humano, los programas de transferencias condicionadas implementados en la región pueden ser clasificados en los siguientes tipos:

- a. **Intervenciones Multiprogramas:** este tipo de iniciativas considera el uso de la transferencia para fomentar el acceso a la red total de servicios asistenciales y promocionales proporcionados por el Estado. Este es el caso de Chile Solidario, instrumento que es más que un programa de transferencia: en rigor, es un dispositivo que constituye una red de protección social integral, que propende al incremento de las capacidades de las familias.
- b. **Programas Multidimensionales con fortalecimiento de la oferta:** este grupo de programas complementa las transferencias a la demanda con la provisión de suplementos a la oferta pública de servicios de educación y salud. A esta categoría pertenecen la Red de Protección Social de Nicaragua y PRAF Honduras.
- c. **Programas Multidimensionales, centrados en el incremento de la demanda por servicios en educación, salud y nutrición.** En este grupo se encuentran Oportunidades (México), Beca Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y PATH de Jamaica.
- d. **Programas Bi-Dimensionales:** en esta categoría se incluyen programas como Beca Alimentación de Brasil y Superémonos de Costa Rica, que consideran como dimensiones a intervenir los aspectos de salud / alimentación y educación / alimentación, respectivamente y,
- e. **Programas Unidimensionales:** este tipo de iniciativas se ha orientado fundamentalmente a la dimensión educacional del capital humano, como Beca Escuela (Brasil), PETI

(Brasil), Familias por la Inclusión Social (Argentina), Beca Escolar (Ecuador) y Proyecto 300 (Uruguay).

Fuente: Villatoro, 2005

Como se puede observar en el recuadro anterior, las áreas donde intervienen son medianamente similares, como son el **Capital Humano**, la **Salud** y la **Nutrición** (Skoufias y Parker 2001), los cuales se proyectan en términos de beneficios a largo plazo, especialmente el tema educacional, pero que a la vez mitigan condiciones de precariedad inmediatas, como son la alimentación y el estado de salud. Si las áreas de intervención son similares, también lo son los condicionamientos, así encontramos que en todos los programas analizados se condiciona la ayuda a la asistencia de los niños/as a la escuela —que fluctúa entre un 80% y 90% dependiendo del programa— y la visita periódica a los servicios de atención primaria de salud para recibir prestaciones en temas relativos a la salud materno-infantil y nutrición.

El condicionamiento actúa al mismo tiempo como un agente activador de la demanda pública, puesto que muchas veces los sectores más vulnerables no hacen uso de los beneficios sociales, lo que habla de una característica fundamental de este tipo de programas, como son la de **Incorporación de población objetivo** a los servicios públicos. Este objetivo se ve tensionado por el hecho que estos programas tienen un tiempo de duración determinado o fecha de **Egreso** —*Fungibles*— (Das, Do y Ozler 2004), por lo que nos enfrentamos al *trade-off* entre integración—egreso, donde lo que se busca es un salto cualitativo en las condiciones de vida de la población, y no que los programas operen bajo el *Efecto Ascensor*, es decir, subiendo y bajando gente respecto de la línea de pobreza. Es así que este tipo de programas podemos definirlo como fruto de políticas **Promocionales**²⁶, que apuntan a cambiar la condición de pobreza atacando sus causas y no solamente sus efectos, rompiendo el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza, como es la inversión en capital humano.

Un elemento que se ha mostrado característico de este tipo de programas, es que han comenzado un proceso de unificación de iniciativas de transferencia. Estas iniciativas han apuntado a un fortalecimiento institucional (Villatoro 2005), coordinándose tanto en

²⁶ Hemos decidido utilizar el concepto de Promocional de Villatoro (2005) en vez del concepto de *Políticas Sociales Integradotas* planteados por Schkolnik et al (1994), para más información ver Capítulo III.

términos de agencias y de actores involucrados, evitando la duplicación o dispersión de esfuerzos. Bajo esta lógica, la cobertura de este tipo de programas ha logrado cifras considerablemente altas, en especial en países de ingresos medios, como Brasil, Chile y México, llegando efectivamente a los sectores de menos ingresos. En el caso de países de Centro América, la coberturas han sido menores, pero con proyecciones a su ampliación. Pero una constante de este tipo de políticas, es que ninguno de estos programas supera el 0,5% del PIB como carga presupuestaria para el Estado, siendo Oportunidades de México y PATH de Jamaica los que presentan un mayor presupuesto de un 0,32% del PIB (Villatoro 2005), lo que habla de políticas que se ajustan a los equilibrios macro económicos del gasto público.

Así existe una diferencia de los PTC respecto de los programas de transferencia directa o por contraprestación, como señala Skoufias y Parker (2001) para el caso de Progresá en México, estos operan sobre la base de criterios de **multisectorialidad** (en tanto actúan en el capital humano, salud y nutrición), implican además **corresponsabilidad**, en tanto compromisos mutuos entre los servicios (de brindar apoyo a la demanda creciente) y de los beneficiados (en tanto no utilizar las estrategias tradicionales para vadear las crisis económicas, como es el caso del trabajo infantil), donde preferentemente son las mujeres las responsables de los compromisos familiares. Y por último, está el criterio de **focalización**, donde la estrategia ha sido llegar a las familias de menores recursos mediante una *Comprobación de Medios* rigurosas²⁷. Como se puede observar, siguiendo el instrumental analítico de Schoklnik et al (1994) y Villatoro (2005), podemos decir que el modelo *Promocional* de políticas públicas se diferencia del Asistencial, en tanto establece tipos de vínculos entre el Estado y los beneficiarios que se escapan de la mera estrategia de eficiencia (*Focalización*), y trabajan con modelos de mayor complejidad, en tanto el componente de *Equidad* pasa a ser un dimensión que da constante tensión y retroalimentación al diseño de políticas.

Se plantea de esta forma un nuevo enfoque de inversión social, el cual ha sido promovido especialmente por CEPAL²⁸ (2000), que ha posicionado la importancia de la inversión en el **Capital Humano**²⁹, que nos pone en sintonía, como ya dijimos, con

²⁷ Soportada preferentemente en registros informáticos y estadísticos que delimitan a la población beneficiaria minimizando el peligro de filtración.

²⁸ La brecha de la equidad: una segunda evaluación, CEPAL, 2000.

²⁹ Aún cuando ha recibido muchas críticas por su marco acento en la inserción laboral.

visiones a largo plazo, dentro de un contexto de continuidad y legitimidad política y técnica (Das et al 2004). Se observa en el análisis de los indicadores de mediano y corto plazo que se han alcanzado efectos positivos, donde se muestra un aumento de la matrícula escolar, la mayor asistencia a clases, la baja en la deserción escolar y la repitencia de grado; pero, por ejemplo, poco se sabe del impacto de estos programas en términos de la calidad del aprendizaje escolar (Villatoro 2005). En menor medida se han visto impactos positivos en lo relativo al trabajo infantil (Skoufias y Parker 2001), lo que habla que existen externalidades positivas más allá de la mera acumulación de capital humano, extendiéndose hacia los derechos de los niños y niñas.

Entrando directamente al tema de la familia al interior de los *Programas de Transferencia Condicionada*, observamos que esta representa la unidad básica de intervención, donde es principalmente la mujer quien desempeña el rol preponderante dentro de estas políticas (Villatoro 2005, González de la Rocha 2005, Skoufias y Parker 2001). De esta manera, los PTC apuntan al desarrollo sinérgico de los diferentes miembros de la familia, tratando de ampliar el capital humano de todos los miembros de ésta, pero el rol de administración y gestión de los beneficios recae preferentemente en las mujeres, y en algunos programas han llegado a ser las destinatarias directas de éstos, las que además han debido desempeñarse como promotoras sociales de este tipo de beneficios, con las consecuencias que esto trae aparejado, como veremos más adelante, en términos de tiempos y de relaciones familiares.

Dentro de los hogares que son privilegiados mediante las políticas de focalización, están aquellos que presentan dentro de sus miembros niños/as pequeñas, mujeres embarazadas o con lactantes, excluyendo casi por completo a sujetos con otro tipo de vulnerabilidades, como son la discapacidad física, los adultos mayores, los enfermos crónicos, etc., privilegiando a la población que se encuentra en cierto ciclo de vida en condiciones estándares para desarrollar el capital humano a la menor edad posible.

La entrega de transferencias a mujeres parece ser una constante desde la implementación del Grameen Bank por Muhamad Yunus, donde los prestamos que confiera la institución tiende a concentrarse en las mujeres, por que han descubierto que tienen un mejor manejo económico, compromiso e impacto familiar. De esta experiencia y de otras de carácter local, las mujeres han sido las depositarias en gran medida de las

transferencias y compromisos de las familias. Es la mujer dentro de las familias participantes de los PTC quien asume el rol de provisión familiar, que implica un mayor reconocimiento de su papel al interior de la familia (Villatoro 2005, IFPRI 2005), además los estudios que han evaluado a Oportunidades, PETI, Beca Escuela y Bono Solidario han demostrado el creciente empoderamiento psicológico de las mujeres, lo que se manifiesta en el incremento de la auto-confianza y la autoestima, como también, una mayor apertura mental (Armas 2004, Adato et al 2000).

Un elemento que debe ser considerado, que es el hecho de que la entrega de las transferencias se dirige a las *Madres* lo que ha provocado una transformación parcial de los roles en la familia, debido que el ingreso estable es provisto ahora por las mujeres y no por el *Padre-Proveedor*, pero esto no ha cambiado sustancialmente el poder de decisión al interior de la familia (Armas 2004, Villatoro 2005), puesto que los patrones de género anteriores a la intervención siguen primando, pero aún así se constatan avances³⁰.

La selección de las familias como unidad básica ha operado desde una óptica eminentemente instrumental (González de la Rocha 2005), donde no se les ha prestado atención a las diferentes vulnerabilidades que atraviesan las familias en diferentes ciclos de la vida familiar, que son un eje central para el desarrollo de ingresos autónomos y la inserción laboral plena. De esta forma ciertas familias se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad que otras, por lo que la consideración de los ciclos de vida es vital para el momento del egreso de las familias de los programas, ya que su exclusión antes de la conclusión de este ciclo puede volver a sumir a esas familias en la pobreza. Al mismo tiempo, el que toda la responsabilidad recaiga en la mujer vuelve a homologar familia a mujer³¹, sin una visión integral respecto de todos los miembros de la familia y de sus responsabilidades (Serrano 2005), lo que ha recargado las labores de las mujeres ya que no ha tomado en consideración los diferentes planos y roles que desempeñan las mujeres (como son las labores reproductivas y productivas), recargándolas además con labores comunitarias de promoción social (Arriagada, Miranda y Pavez 2004). Esto ha

³⁰ Caso Nicaragüense: Mientras que las transferencias benefician a todos los integrantes de un hogar, el objetivo del programa es otorgar el dinero a un miembro adulto de la familia —casi siempre una mujer. Esta medida permite a la mujer una mayor independencia en las decisiones sobre los gastos familiares, así como también nuevas formas para reunirse y conversar entre ellas temas de interés común. En general, tanto los hombres como las mujeres estuvieron de acuerdo que darles el dinero a ellas era lo mejor, ya que estaba destinado para los alimentos y el cuidado de sus hijos— ambas responsabilidades tradicionalmente en manos de la mujer. <http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf>

³¹ Como en el caso de la legislación laboral.

traído como consecuencia, que muchas mujeres han experimentado conflictos en sus hogares o abandonos, por lo que han dejaron los programas o transformaron la jefatura masculina por una femenina³², como plantea González de la Rocha (2005), para el caso de Oportunidades en México. Por tal razón Villatoro (2005) ha definido a la familia como la “**Caja Negra**” de los programas sociales.

Se critica también a los PTC desde la óptica de capital social (Arriagada, Miranda y Pavez 2004, Serrano 2005, González de la Rocha 2005), en tanto estos programas al considerar a las familias como ámbito de intervención específico, desconocen las redes más amplias donde están las familias insertas, y si estas son consideradas, presuponen que las mujeres están dispuestas y disponibles para servir aparte de sus familias a la comunidad a través de su trabajo de mantenimiento y creación de capital social. Así se critica que estos programas sólo consideren a las mujeres como ámbito de trabajo, sin que esto genera mayor equidad de género (González de la Rocha 2005), pues a parte de la transferencia de recursos diferenciados entre niños y niñas, los impactos en la equidad han sido precarios, ni siquiera las niñas muestran mayores rendimientos y *performance* con esta mayor transferencia. Así se plantea que la consideración de los hombres y las mujeres es crucial, en especial si la transferencia entregada a las mujeres cambia las correlaciones de poder al interior de la familia, experimentando mermas de poder de la figura del hombre proveedor y las reacciones que puede acarrear esto (Villatoro 2005).

Como se puede deducir, este tipo de *Programas de Transferencia Condicionada* no escapan de los modelos de construcción de *Políticas Referidas a la Familia*, en tanto al tomar como base de intervención a la familia, lo que hacen es imaginar o reconocer ciertos tipos de arreglos como válidos y a los cuales se les diseñan apoyos respecto de las funciones que esa familia debería desempeñar, bajo los cánones dados por la construcción que esa misma política contempla. Así las críticas respecto del bajo impacto respecto de la equidad de género, habla de que los modelos de familia que transportan estas políticas siguen ligando y responsabilizando a las mujeres de la reproducción — tanto biológica como cotidiana—, y aun cuando hay un mayor reconocimiento y *empoderamiento* femenino en algunas áreas, se siguen reproduciendo estereotipos sexistas, en tanto el varón aparece como divorciado del espacio familiar, lo que se

³² González de la Rocha (2005) plantea a modo de cuestionamiento que esto puede tener dos lecturas, como de mayor precariedad si es que el marido era el proveedor principal o de mayor autonomía femenina respecto de matrimonios insatisfactorios.

expresa en que éste no es contemplado como un agente o factor determinante en la cotidianidad del hogar.

Lo anterior se acentúa al momento de analizar las críticas respecto de la no contemplación dentro de las estrategias de los PTC de los ciclos familiares, es decir, la visión estática no permite comprender los grados diversos de vulnerabilidad relacionados por momento del ciclo familiar, en espacial si este está en una fase expansiva de los miembros dependientes. Especial referencia se observa en la invisibilidad de los adultos mayores en el hogar, con excepción de Chile Solidario (que es más un enfoque de generación de competencias que de capital humano), lo que habla de lo limitado y estático de los modelos de referencia a la familia con que se construyen las políticas en estos programas.

Volviendo a el análisis hecho respecto de las implicancias de género, podemos colegir que este tipo de Programas se siguen inscribiendo dentro de lo que Moser (1995) denomina *Enfoque de la Eficiencia*, puesto que traslada los costos sociales desde una economía remunerada hacia el trabajo femenino al interior del hogar, es decir, trabajo gratuito y sin reconocimiento, ni beneficios sociales, utilizando el tiempo de las mujeres como un bien disponible sin pagar por él. Así las mujeres son utilizadas dentro del marco de un proyecto de desarrollo, donde ellas son el factor de ajuste para la implementación de políticas de promoción social de los grupos vulnerables, pero donde el reconocimiento y la equiparación de responsabilidades y equidad de género parecen metas muy lejanas. En este sentido lo interesante de este tipo de programas de transferencia condicionada es que ataca las causas de la pobreza, pero no ataca las causas de la inequidad y la subordinación femenina, y antepone mayores exigencias y responsabilidades al rol de madre en contextos de vulnerabilidad económica. Además, se plantea como tremendamente conservador respecto del espacio que le cabe a los hombres en los destinos familiares, en tanto continúa escindiendo al varón de las ganancias afectivas que implican, en términos de calidad de vida y cercanía, un mayor compromiso afectivo y racional con el destino familiar.

VI.2. Seguros Sociales

- **Sistema de Pensiones.**

Quizás es en los Sistemas de Pensiones donde Latinoamérica ha experimentado las transformaciones más revolucionarias de sus sistemas de Seguridad Social, que marcan el “sello” del paso de un sistema de Seguridad a otro de Protección Social. Así se configura una respuesta eminentemente Latinoamericana, que independiente del análisis o evaluación que hagamos de ella, vuelve a comprobar la existencia de tendencias regionales de respuestas desde políticas públicas influenciadas por los nuevos paradigmas que modelan los procesos de modernización, como es la creciente influencia del Mercado como agente de desarrollo. De esta forma, *“las actuales reformas que se apoyan en esquemas de ahorro y seguros privados individuales (...), reproducen la desigualdad de la sociedad y tienden a desvirtuar los propósitos de la seguridad social, de la cual son parte los sistemas de pensiones. En efecto, al obtener el financiamiento a partir de la relación contractual del afiliado, los sistemas de ahorro para el retiro reproducen los problemas propios de los mercados de trabajo de la región”* (Uthoff 2002:40).

En un aspecto existe coincidencia en la literatura, que independiente de la evaluación de la emergencia de un sistema de Protección Social, los **Sistemas de Reparto** estaban colapsados por tres factores que se mostraban como críticos, como son los factores *Demográficos* (envejecimiento progresivo de la población y descensos progresivos de las tasas de natalidad), *Laborales* (cambios en la estructura ocupacional y en la división internacional del trabajo) y *Administrativos* (crecimiento exacerbado del Estado y deficiente administración) (Uthoff 2002, Montaña 2004, Pautassi 2004^a), por lo que eran inviables en el tiempo. Además, desde diversas ópticas, se consideraba que el Sistema de Reparto, desde la noción de equidad, reproducía las desigualdades sociales y en especial laborales, afectando especialmente a las mujeres y su rol al interior de la estructura familiar.

Las reformas de los sistemas de pensiones han sido diferenciadas en dos categorías por Mesa-Lago (2000), una **Estructural** —que se divide en tres sub categorías— y otra **No Estructural**, los que se condicen *vis a vis* con los cuatro tipo de modelos propuestos por Uthoff (2002). Así encontramos en las reformas Estructurales un modelo **Sustitutivo**, es decir, que reemplaza completamente el sistema de reparto por

uno de capitalización individual (Chile en 1981, Bolivia en 1997, México en 1997 y El Salvador en 1998); un modelo **Mixto**, que complementan un sistema de reparto con otro de capitalización individual (Argentina en 1994, Uruguay en 1996 y Costa Rica en 2001); un modelo **Paralelo**, donde compite un sistema de reparto con otro de capitalización individual (Colombia en 1994 y Perú en 1993). En el caso de las reformas No Estructurales, encontramos un modelo definido por Uthoff (2002:49) como **Nocional**, donde el sistema público permanece, pero es reformado para extender su cobertura, regularizar las condiciones de adquisición de los derechos de acceso, reducir o eliminar el déficit fiscal buscando el equilibrio que permita entregar pensiones adecuadas a la realidad de nacional. El único país de la región que ha implementado reformas No Estructurales es Brasil en el año 2000.

Se produce de esta manera un giro copernicano en lo relativo a la previsión, el que comienza con las reformas implementadas en Chile en el año 1981, donde los sistemas de reparto de base solidario, universal e integral son reemplazados por **Sistemas de Capitalización Individual**. Tenemos así que el Sistema de Reparto es de base estatal, proporcionando beneficios establecidos por ley, donde las pensiones y jubilaciones tenían un monto determinado calculado sobre la base de las cotizaciones (variables) y los aportes fiscales que se distribuían solidariamente (matriz redistributiva), a otro que establece una contribución definida individualmente, administrado por agentes privados, donde la pensión o jubilación se financia de los aportes que cada persona haga a su fondo (capitalización individual), donde las prestaciones dejan de estar preestablecidas, ya que dependerá de los montos acumulados como de la rentabilidad de estos.

Dentro de las comparaciones que podemos establecer entre ambos sistemas, independiente que se trata de dos universos conceptuales distintos, es que en ambos se aprecia una continuidad, que tendrá importantes consecuencias en las dinámicas familiares ligadas a la previsión, que es *“que los estudios permitieron mostrar que tanto en los sistemas de seguridad social de reparto como en los de capitalización individual los beneficios se distribuyen de manera diferenciada y no equitativa”* (Marco 2004:33). De esta manera, como plantea Uthoff (2002), se siguen reproduciendo en el nuevo paradigma de Protección Social las incertidumbres y restricciones que marcan la vida activa de una persona durante su ciclo de vital, replicando las mismas desigualdades sociales que el sistema debería tender a mitigar.

La consecuencia conceptual del hecho que el seguro sea de carácter individual y no social-colectivo, plantea que cada persona es responsable de acumular el capital suficiente para garantizarse una pensión de vejez. He aquí que tenemos que la norma tiende a la individuación de los sujetos, donde se observa una constante respecto de la exclusión del trabajo reproductivo de la protección social al igual que en el sistema de reparto, donde sigue operando el contrato de trabajo como el mecanismo de acceso a la protección social, con claras consecuencias discriminatoria a nivel de la unidad familiar, en tanto la exclusión del trabajo reproductivo no remunerado afecta directamente a las mujeres. De esta manera, podemos aseverar, que aun cuando los sistemas de capitalización individual significaron una revolución conceptual que marcó el paso de un Sistema de Seguridad a otro de Protección Social, " *fueron absolutamente conservadores y perpetuadores en los estereotipos, supuestos, prejuicios y exclusiones de género se refiere*" (Marco 2004:37), es decir, la presunta neutralidad e individuación se plantea sobre la imagen de un trabajador que no es neutral, el cual es varón proveedor, dependiente, con contrato formal, de ingresos constantes y altos, el cual es un modelo en franca retirada o inexistente en lo que respecta al escenario del mercado laboral Latinoamericano, donde la flexibilidad, la informalidad, las transformaciones en las estructuras familiares con el ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral, donde su sueldo no es complementario, sino que estratégico para el mantenimiento y supervivencia familiar.

Este proceso de individuación normativa, que desarticula las trabas construidas en los sistemas tradicionales de seguridad social a través de los sistemas de capitalización individual, los cuales se organizaban en sobre la idea de familia tradicional de base patriarcal, donde la mujer se desempeñaba como un agente pasivo de los beneficios sociales que llegaban a ella a través de su vínculo formal con un proveedor, ya que la capitalización individual comienza a procesar a la mujer como una potencial contribuyente para asegurar su previsión social, ya no dependiente del marido. Pero este cambio, más que producir una mayor equidad, producen una mayor desprotección de las mujeres, pues lo que se gana en "*libertad formal, se pierde en protección real*" (Montaño 2004). De esta manera no se ataca las raíces del problema, puesto que no se generan transformaciones reales en los planos que siguen determinando el acceso a la protección social, como es la

inserción laboral, que en el caso de las mujeres es precaria y no reconocer el trabajo reproductivo como un agente de contribución económica y aporte al desarrollo social.

El sistema de pensiones que se consolida en la región discrimina, como hemos vistos, en términos que reproducir en la vejez la postergación y precarización laboral de las mujeres, no reconocer el aporte del trabajo reproductivo y los menores salarios de estas; lo que se ve agravado por el diseño mismo de las políticas públicas ligadas al sistema de pensiones, que contempla menos años de cotizaciones para las mujeres, tanto por que jubilan antes, como por la mayor informalidad del trabajo femenino, lo que afecta el monto de la capitalización individual, además, de la utilización de sistemas de cálculo actuariales diferenciado por género, puesto que las mujeres al presentar mayores expectativas de vida, los montos de sus pensiones se les calcula por más años, lo que implica distribuir los ahorros por mayor cantidad de tiempo.

Esto habla de que la pérdida de la noción de solidaridad, redundando en una mayor desprotección de las familias, tanto desde un punto de vista genérico, ya que encontramos menos familias cubiertas por el sistema³³, como lo demuestra Mesa-Lago (2000:25), donde los cotizantes representan un 48% a 53% de la población activa de Argentina, Colombia y Chile, un 67% en El Salvador y un 82% en Uruguay y México; como desde un punto de vista específico, ya que dificulta los lazos de solidaridad intergeneracional, puesto que la postergación de las mujeres laboralmente como la desconsideración respecto del valor del trabajo reproductivo, impiden generar instancias de ayuda y asistencia familiar que no impliquen volver más vulnerables los hogares, en tanto todo proceso de expansión de los miembros dependientes y su cuidado —como es el caso del cuidado de los adultos mayores— se ve coartado por las presiones de la individuación de la norma, donde la pérdida del componente solidario opera como una dificultad para enfrentar las tendencias demográficas de la región.

³³ “En los países donde se ha obligado a participar en sistemas de ahorro para la vejez, se observa cada vez más que la participación disminuye con el nivel de pobreza de las familias, y es aun menor entre las mujeres. Lo anterior ocurre no sólo por las bajas capacidades de ahorro de que hablábamos, sino también porque en las ocupaciones a que acceden esas personas no es posible fiscalizar con propiedad la legislación laboral, y muchas de ellas terminan sin ahorros previsionales y, por ende, sin un ingreso para satisfacer sus niveles de consumo durante la tercera edad” (Uthoff 2002:49).

Recuadro 4

Tipología de Acceso a Previsión Social Familiar y Capacidad de Ahorro.

Por la naturaleza de su fórmula de financiamiento, los sistemas que se diseñen a partir de la capacidad de ahorro de las familias limitarán el acceso a sus prestaciones de la siguiente forma:

i) **No asegurados sin capacidad de ahorro.** El caso extremo es el de las familias pobres que deben vivir exclusivamente con ingresos de subsistencia. No tienen acceso al mercado de crédito y por ende enfrentan una restricción de liquidez permanente, por lo cual ajustan su consumo al nivel de subsistencia de su ingreso actual. Su situación no cambia mayormente con el ciclo, excepto que pueden ver un número mayor de familias en situaciones similares a las de ellos. No tienen capacidad de ahorro y deberían ser sujetos de políticas asistenciales en materia de ahorro para la vejez.

ii) **No asegurados altamente vulnerables.** Le siguen, en una escala ascendente, aquellas familias que han podido escapar a la situación de vivir a niveles de subsistencia y pueden destinar parte de sus ingresos actuales al ahorro; sin embargo, dada su vulnerabilidad al ciclo económico y al desempleo, deberán ajustar sus gastos a niveles de subsistencia, interrumpiendo sus esfuerzos de ahorro una y otra vez y tal vez nunca puedan ahorrar con una continuidad y volumen que les garantice una pensión digna para la vejez. Estas personas también terminarán siendo objeto de pensiones asistenciales.

iii) **Parcialmente asegurados por vulnerabilidad.** Le siguen en la escala ascendente aquellas familias que, también siendo vulnerables a la situación del ciclo económico, deberán ajustar sus gastos a las condiciones de incertidumbre y a las restricciones de liquidez en menor forma, alcanzando una continuidad de ahorro satisfactoria, pero no un volumen que les permita una pensión digna. Por lo cual deberán ser sujetos de apoyo mediante pensiones mínimas.

iv) **Plenamente asegurados por su capacidad de ahorro.** Finalmente, existe un grupo de más altos ingresos y mayor capacitación, menos vulnerable al ciclo económico. Parte de su ingreso podrán destinarlo al ahorro en forma más continua y en mayor volumen, y así autofinanciar su consumo (pensión durante la vejez) a un nivel satisfactorio

Fuente: Uthoff, 2002.

Pero si analizamos desde la perspectiva de los derechos sociales, la ciudadanía adulta mayor tiene derecho a la seguridad económica y social, ya que el poder disponer de un ingreso estable que provenga de la seguridad social permite seguir ejerciendo de manera plena sus derechos como ciudadanos, en tanto la ausencia de tales ingresos, lo deja en la calidad de dependiente de la familia, lo que tiene dos consecuencias claras: primero, la pérdida de autonomía y por ende restricciones al ejercicio ciudadano, y por

otro lado, la ausencia de estos recursos constantes en los adultos mayores los expone a caer con mayor peligro y severidad en la pobreza junto con sus familias.

Así el tema de la seguridad social debe ser analizado, como plantea Montaña (2004), desde un doble enfoque: reconocimiento de los derechos ciudadanos y distribución más equitativa de los beneficios sociales. Estos parámetros plantean en primer término, la necesidad del reconocimiento de la ciudadanía plena de las mujeres y su derecho de acceder por derecho propio a los beneficios de la seguridad social, y no subordinada a la calidad de esposa o de beneficiarias de la asistencia social, accediendo a estos derechos como parte del reconocimiento social y no desde una óptica compensatoria. En segundo término, el carácter redistributivo de la seguridad social apunta a la valoración social en dos planos, primero del trabajo reproductivo de las mujeres y de su impacto en la economía familiar como de las naciones, y por otro lado, el reconocimiento de los diversos aportes al desarrollo que todo ciudadano/a realizó durante su vida activa como trabajador, por lo que se debe nivelar las desigualdades para garantizar un buen envejecimiento dentro de un marco de equidad social.

VII. ESTRATEGIAS INTERMEDIAS PARA ABORDAR A LA FAMILIA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NORMA.

El problema que surge al revisar las estrategias que han adoptado las políticas públicas y normativas en la región, como bien lo detecta Glendon (y de manera tangencial también Goldani), es que al comprender que la familia sigue siendo un pilar sobre el que se construye en gran parte la viabilidad material, psicológica y emocional de los individuos, por lo que sigue siendo un bien social relevante y estratégico para lograr el desarrollo, en especial a lo que atinge al problema de la dependencia y la red de apoyo que implica la familia, puesto que ésta continúa proporcionando una infinidad de servicios que presta a sus miembros sino que también al mismo Estado. *“El apoyo de la familia seguirá siendo, con toda probabilidad, un mecanismo indispensable para que la sociedad como un todo se enfrente al problema de la dependencia de los menores, los discapacitados y los ancianos más frágiles. Ello no obstante, la institución requiere cada vez de más ayuda para realizar sus tareas, y dado que, de entre sus integrantes, quienes las realizan son preferentemente las mujeres, el problema de la ayuda familiar está inextricablemente ligado a varias otras cuestiones problemáticas y relacionadas con la política demográfica, con la igualdad entre los géneros y con la política laboral”* (Glendon 1999:198). Por lo que la opción por individualizar las políticas y los marcos normativos puede tener un importante elemento práctico, pero desconoce o no enfrenta conceptualmente la problemática de que una política pública exitosa tiene que contemplar una dimensión normativa colectiva, es decir, que apele a todos los miembros o tipos de arreglos que conforman el universo de las familias posibles, en especial, cuando esta constituye un activo social básico en la modernización Latinoamericana.

De esta forma podemos encontrar ciertos modelos intermedios respecto del carácter individualista de la norma y las políticas públicas, los que nos hablan de posibles salidas conceptuales que pueden recoger el diseño de políticas. Estas consideraciones son relevantes, en tanto rescatan acercamientos flexibles que permite responder desde modelos menos dogmáticos que posibilitan una adaptación menos traumática a las vertiginosas transformaciones sociales que experimenta la región fruto de los procesos instauración de una sociedad del conocimiento.

Existe así un primer arreglo intermedio, que Goldani denomina **Contrato** o **Acuerdo**³⁴ **Social**, donde se establecen acuerdos-consensos familiares donde cada pareja decide como acordar un arreglo satisfactorio para ambos en el entendido de responder plenamente los deberes y responsabilidades familiares. Este modelo se ubica en una concepción intermedia entre un modelo familiar jerárquico (patriarcal) con sus componentes de de subordinación femenina y uno basado en un individualismo extremo (como el de Equidad Funcional), que presupone iguales expectativas entre hombres y mujeres. Así este modelo *concibe la familia como una entidad corporativa que confiere ciertos derechos y obligaciones a sus miembros. Las relaciones entre la pareja son vistas como interdependientes, de mutuos ajustes y la auto-realización sería resultado de la combinación de las actividades domésticas y el empleo pagado. En este sentido la pareja decide como dividir el trabajo más efectivamente de manera de satisfacer sus necesidades personales y las responsabilidades familiares* (Goldani 2005:30-31).

Se puede apreciar que este modelo rescata el sentido colectivo de las familias y resguarda el tipo de acuerdos que les sea significativo a ella, pues lo que protege es el sentido del arreglo familiar independiente de la fisonomía que este tome, así *“las políticas de transferencias directas de renta (cash benefits) que tratan de ayudar a las familias con los costos de cuidado de los niños, serían políticas más consistentes con el modelo de “parceria social” (...). La crítica es que estos programas son implementados a través de la presencia de la madre, que, en general, acaba quedando en la casa y reproduciendo el papel tradicional de cuidadora, sin sueldo. No solo esto, estas mujeres al quedarse en la casa, sin vínculo de empleo con el mercado, también pierden los créditos para los beneficios futuros en un sistema de jubilación pública, acumulando así más desventajas”* (Goldani 2005:31).

A estos planteamientos Glendon propone otro tipo de arreglo intermedio que aparece como una opción novedosa para el análisis, que denomina **Ecología de la Familia**, en tanto lo que se trata de proteger es la red social-comunal-local próxima de la familia donde esta se inserta, en el entendido de que esta red social (Capital Social para Bourdieu) puede ser un insumo vital para el buen funcionamiento de la familia. *“En la actualidad, el discurso jurídico no reconoce suficientemente el hecho de que los miembros*

³⁴ La denomina Parecería Social (Social Partnership), pero preferimos la denominación de Contrato Social, en tanto se destaca la característica de acuerdo social entre los contrayentes.

de un grupo familiar pueden requerir, al igual que precisan de ciertos derechos, de un entorno nutritivo, o que la familia en sí puede requerir de ciertas comunidades circundantes para funcionar bien. Al ignorar sistemáticamente —aunque en su mayor parte sin quererlo— a los ‘reducidos pelotones’ de los que la familia y los individuos han extraído siempre el sustento emocional y material, los sistemas jurídicos modernos contribuyen quizás, en algún grado, a su propia atrofia” (Glendon 1999:200).

Este concepto que está detrás de la idea de una Ecología de la Familia, es el de Capital Social, el que puede ser entendido en términos generales, según Arriagada et al (2004:13), *“como un recurso intangible, que permite a personas y grupos la obtención de beneficios por medio de relaciones sociales dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación”* . Esto permite poner en perspectiva a la familia dentro de un contexto de análisis más amplio, donde se articulan en conjunto con el diseño de políticas públicas dirigidas a la familia nociones de equidad y cooperación social. Desde esta óptica, el manejo de determinados recursos intangibles, marcan la diferencia en el éxito o fracaso de las diversas iniciativas públicas, donde la dimensión social emerge como relevante para la consecución de objetivos económicos.

La concepción Ecológica de la Familia y su articulación con la noción de Capital Social, permite un cambio del paradigma de cómo se construyen políticas públicas, en tanto el diseño y la planificación que emanan de tales políticas, parten del reconocimiento de las dinámicas reales en donde se desenvuelven las familias, donde lo que se fortalece es el entorno inmediato donde esa familia o familias encuentran apoyo y recursos materiales, espirituales y emocionales para enfrentar desafíos y proyectos de modernización social.

En cuanto al desarrollo del capital social y de empoderamiento familiar y colectivo, en la región no se han planteado tan explícitamente este tipo de objetivos, es más, las iniciativas dirigidas a los grupos más vulnerables, no han logrado articular el enfoque de capital social al diseño y gestión de las políticas públicas asistenciales (Arriagada et. al. 2004). Así la familia más que comprenderla como una unidad integrada a tramas de redes sociales, es vista como un compartimento estanco, es decir, estática y disociada de su comunidad (Serrano 2005), lo que no permite densificar los vínculos y las cooperaciones mutuas entre unidades o arreglos familiares.

Este mayor protagonismo y participación que implica la idea de capital social, debería traducirse en el desarrollo de procesos de empoderamiento, que permita la agencia colectiva o autónoma dentro de un ambiente social propicio para generar soluciones a los problemas que le aquejan a los ciudadanos/as, siendo el deber del Estado el fortalecimiento de estos contextos favorables al empoderamiento social, ya que son estos los que contienen y fortalecen a la familia.

El marco por el que transita el diseño de políticas públicas, está dado por los procesos de transformación social que están dando el paso a la Sociedad del Conocimiento, donde el interlocutor no siempre es el Estado (Hopenhayn 2003), por lo que la capacidad de articular y agenciar las demandas es una habilidad consustancial al ejercicio ciudadano. Al mismo tiempo, la defensa del medio natural en que cada familia quiere desarrollarse o donde su accionar resulta significativo para sus miembros, pasa inevitablemente por la emergencia de un nuevo tipo de derechos, que son los Derechos Republicanos (Hopenhayn 2003), los que ponen el desafío en la capacidad que tienen los ciudadanos/as para hacerse de un medio físico, territorial, simbólico, identitario, material, etc. que les resulte relevante, en tanto el verdadero ejercicio de la ciudadanía pasa por proteger la libertad de elección, y sólo una elección es realmente libre cuando esta se da en un contexto social que le resulta significativo al individuo (Taylor 1993). En este sentido, se puede plantear el desafío de derechos diferenciales, en donde lo que se resguarda es la significación del entrono social y cultural para que los individuos puedan realmente tomar opciones libres y significativas.

VIII. HACIA UNA VISIÓN SOCIO—HISTÓRICA.

Una de las primeras conclusiones que salta a la vista, fruto del análisis de las transformaciones que han sufrido los *paradigmas* que han inspirado los modelos de desarrollo en la región, es que el devenir de las políticas públicas ha tendido a una serie de cambios que han definido esquemas de relaciones entre Estado, Mercado, Familia (modelo de Esping Andersen de protección social) y Comunidad que han marcado el diseño y la estrategia para lograr el desarrollo. Para analizar en mayor profundidad como se ha estructurado tal relación, construiremos un cuadro resumen (Ver Cuadro 3) donde se sintetiza de manera esquemática como se organizaron las sociedades Latinoamericanas desde la emancipación colonial hasta nuestros días.

Cuadro 3: Modelos de Desarrollo y Organización Social

Modelo de Desarrollo	Sistema Político	Sistema Económico	Principio de Legitimidad	Grupos Hegemónicos	Derechos Ciudadanos
Estado Oligárquico	Democracia Censitaria	Hacendal / Exportador	Patrón Hacendal Católico Paternalista	Oligarquía / incipiente Burguesía	Expansión de Derechos Civiles
Estado Desarrollista	Integración Ciudadana	Sustitución de Importaciones	Estado Nacional Popular	Clases Medias / Movilización Popular	Desarrollo de Derechos Civiles, e instauración de Derechos Políticos y Sociales
Burocracia Autoritaria	Gobiernos Autoritarios	Ajuste Estructural / Neoliberalismo	Doctrina de Seguridad Nacional	Militar / Empresarial	Restricción a los Derechos Civiles, Políticos y Sociales
Estado Globalizado	Democracia Delegativa / Representativa	Integración a Mercados Globales	Derechos Humanos	Sociedad Civil	Restitución de Derechos Ciudadanos y Emergencia de Derechos Republicanos

Fuente: Elaboración Propia.

El anterior cuadro nos da un marco sobre el cual trazaremos las transformaciones en las relaciones entre el Estado, Mercado, Comunidad y Familia, las que determinarán el paradigma en que se sustentan las normas y políticas orientadas a la familia. Así podemos observar que tanto la Comunidad como la Familia fueron en Latinoamérica los ejes de provisión de servicios durante las Repúblicas Oligárquicas, donde la matriz *Hacendal* constituía el modelo de las relaciones sociales (de trabajo, protección, educación, salud, etc.), siendo la familia la que proveía de servicios de cuidado y asistencia, y donde el marco normativo de legalidad familiar estaba dado por la tradición

católica. Aquí el Estado se orientaba a garantizar los privilegios de una elite y el mercado era eminentemente agro exportador.

Este modelo es desplazado por la emergencia de sectores sociales antes excluidos de la cosa pública, como son las clases medias y los sectores populares agrupados en movimientos sociales (partidos de corte obrero y sindicatos). Se construye en este escenario una nueva fisonomía y rol atribuido a lo público, plasmado en un Estado-Nacional Desarrollista. Así la sociedad Latinoamericana durante este período se construye en relación y no en oposición al Estado (Faletto 2003, Lechner 1992), que se plasma en un *Estado de Compromiso*.

De esta manera, el Estado pasa a ser el motor del desarrollo, tanto en su componente económico (industrialización y generación de un mercado interno bajo la premisa de la sustitución de importaciones), como social (instauración de incipientes sistemas de Bienestar Social). El Estado interviene en todos los ámbitos de la sociedad, tratando desmantelar las antiguas instituciones intermedias, como son la hacienda y la familia extensa, las que reemplaza con nuevos interlocutores, como son los sindicatos y la familia nuclear. De esta configuración emergen sistemas de seguridad social que se plantean como universales, solidarios e integrales, que se enmarcan en la promoción de los derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales), así el Estado desarrolla una serie de políticas públicas tendientes a proveer a todos los ciudadanos un piso de garantías sociales que cumplieran un eminente rol distributivo.

Esta expansión del Estado en todos los niveles se manifiesta al mismo tiempo en los marcos normativos, donde se comienza a una regulación pública desde una óptica civil (es decir entre privados) de los arreglos familiares, que con anterioridad estaban ya sea regulados por la tradición del Derecho Canónico o por la informalidad (tradición). El influjo del modelo napoleónico de los Códigos Civiles en materias familiares, se expresa en la regulación civil del matrimonio y en la intervención sobre las prestaciones familiares, regulando sus dinámicas a modelos acorde a la idea de familia que transportaba el modelo de desarrollo (familia nuclear de base patriarcal). Los hombres y mujeres que no dejaban regular sus vínculos afectivos por este tipo de normativa, operaban en la ilegalidad, que se expresaba en la carencia de derechos, ya sea sucesorios o de prestaciones sociales ligadas a la inserción laboral de padre-esposo, que se manifestaba

en la distinción entre hijos legítimos (con derechos) e ilegítimos (sin derechos), como la distinción entre esposas (con derechos) y concubinas (sin derechos).

La familia siguió constituyendo un elemento importante en el cuidado y seguridad social, pero este aporte a la estabilidad social y la economía de la nación no fue nunca reconocida por el Estado, en tanto el trabajo reproductivo no constituyó un elemento estratégico desde las políticas públicas, las que se orientaron a la figura del varón proveedor. En el caso de la comunidad, esta se desterritorializa, en tanto la base de la comunidad a la que apelaba el Estado ya no era de base agraria o local, sino que interpela a otro tipo de organizaciones, como son los sindicatos, que sintetizado en la figura de las *Mutuales* construye un sistema de apoyo y resguardo social, las que como ya enunciamos, son preferentemente a través de la figura masculina del trabajador formal (contratado). En el caso del Mercado, este sigue operando pero muy regulado desde el Estado y el gasto público, donde el mercado aporta a la seguridad social mediante impuestos y cotizaciones a los trabajadores.

Las críticas a este tipo de modelo provienen de múltiples focos. Por un lado está la concentración excesiva de poder del Estado, que configura una sociedad *Estadocéntrica* (Sunkel 2002), por otro lado el modelo de bienestar se articulaba sobre la noción de pleno empleo, que implicaba que para acceder a los beneficios se debía estar contratado, lo que excluía a los trabajadores informales (los más vulnerables) y las mujeres, a las cuales transforma en receptoras pasivas del desarrollo, pues accedían a él por medio de sus esposos, lo que implicaba una invisibilidad de ellas como ciudadanas y les impedía su inserción laboral exitosa y equitativa. En otro orden de críticas, el excesivo crecimiento del Estado implicó un desbalance de las finanzas públicas, que impactó en una crisis financiera constante que impidió la consolidación de un sistema de bienestar.

La crisis del Estado Desarrollista en la región está determinada por una serie de factores, que podemos resumir como la encrucijada entre un mal manejo económico que desembocó en una gran inflación y un estancamiento económico, la creciente movilización social, que posicionan sus demandas cada vez con mayor radicalidad, y un contexto de crisis internacional tanto económica (crisis del petróleo) como política (Guerra Fría), desembocó en lo que O'Donnell (1972) denominó las Burocracias Autoritarias, cuyo régimen es el resultado de la necesidad de profundización de la modernización pero

dentro de un principio de “orden”, es decir, se privilegia la desarticulación de los movimientos sociales (expansión de la participación social), por una estabilidad que permita incentivar la llegada de capitales extranjeros y la inversión nacional.

Comienza a cambiar el eje del desarrollo, puesto que se muta del desarrollo de un mercado interno mediante la sustitución de importaciones por un modelo exportador (preferentemente de materias primas), donde participan tanto capitales nacionales como internacionales y la apertura del mercado interno a productos extranjeros. Las consecuencias a nivel de los estratos populares de estas políticas se dejan sentir en una retracción del estado de bienestar asentado en el período desarrollista, sumado a la baja de los salarios reales y las altas tasas de desempleo estructural.

El estado de esta forma se reduce al máximo en las prestaciones y servicios sociales, focalizándose en los sectores pobres para lograr mitigar la vulnerabilidad social que produce al avance progresivo y cada vez más expansivo del mercado, por lo que las políticas públicas operan de manera focalizada y contra cíclica, es decir, que compense a los grupos más afectados por los procesos de transformación social. Por otro lado el Estado desarticula cualquier forma de protesta social por los beneficios perdidos, lo que se traduce en la represión³⁵ de los movimientos sociales, los sindicatos y hasta de los propios empresarios, los cuales deben comenzar a jugar con las reglas del mercado y la libre competencia. Pero también este tipo de transformaciones neoliberales tuvieron efectos positivos en la región, ya que la reducción de los aparatos estatales implicó internamente una disminución significativa de la corrupción y optimizó las ineficientes burocracias, y externamente se tradujo en la reducción de la mentalidad rentista de los beneficiarios de las políticas sociales.

Este desmantelamiento de las políticas sociales de seguridad universales y solidarias trae como consecuencia que la idea del Estado benefactor se diluye, abriéndose paso el Mercado como agente de prestación de servicios públicos, donde encuentra por retracción del Estado a públicos cautivos o semi cautivos. Así se observa un cambio de paradigma respecto de la Seguridad Social, la cual es sustituida por la idea de Protección Social (Uthoff 2002), donde ya no existe un principio de seguridad social como expresión de los derechos ciudadanos, el cual ahora se basa en una visión

³⁵ De ahí el componente autoritario de los modelos Neoliberales en la región.

individual de protección, donde cada sujeto encuentra servicios de manera individual pagando por ellos, lo que es el fin del rol redistributivo del Estado.

En este escenario de precarización general de la sociedad y del debilitamiento o restricción de los Derechos Ciudadanos, la familia pasa a cumplir un rol estratégico, pero no desde los objetivos de las políticas públicas, sino que sus orientaciones culturales y las plasticidad de su estructura le permite operar como factor de ajuste, absorbiendo la crisis por medio de una intensificación del trabajo doméstico no remunerado y la integración creciente de las mujeres al mundo laboral (que además estaba gavillado por el acceso creciente de la mujer a la educación y la participación económica), que dicho sea de paso, se dio en un contexto de precarización absoluta de la protección laboral, ya sea discriminándola por medio del salario, la segmentación laboral y las limitaciones para su contratación (ya que se antepone el rol de madre al de trabajadora). Este escenario tuvo importantes implicancias en las relaciones familiares, en especial en referido a las relaciones de género, ya que la figura del proveedor varón deja de tener un correlato real (sueldo estable), pasando los ingresos de la mujer a cumplir un rol estratégico para la seguridad y viabilidad familiar, lo que no implicó una redistribución equitativa de las labores domésticas, que seguían invisibilizadas en las políticas públicas, por lo que se recargan las responsabilidades de la mujer.

A nivel de la comunidad, la misma crisis gatilla la necesidad de asociación entre familias para capearla, a través de estrategias de contingencia, como fueron las “*Ollas Comunes*”, donde la participación y asociatividad femenina fue la piedra angular sobre la que se basó este tipo de estrategias, lo que llevó a autoras como Moser (1995) a plantear la triple jornada laboral de las mujeres, en tanto encargadas de la reproducción, de ingresos familiares y del mantenimiento y fortalecimiento de las estrategias comunitarias.

El retorno de las democracias a Latinoamérica cambia el escenario y el paradigma de la modernización, donde ahora se debe enfrentar un escenario de globalización económica y cultural creciente, lo que lleva a redefinir el rol del Estado y de los ciudadanos nuevamente. Esta redefinición está cruzada por tres factores relevantes para el análisis desde la óptica de los derechos civiles. Así en primer término se busca restablecer las garantías ciudadanas que antiguamente estaban consagradas, que se expresan de manera exitosa en el caso del ***Restablecimiento los Derechos Civiles y***

Políticos; en segundo lugar, también se trata de restablecer los Derechos Sociales, pero acá el resultado es de éxitos más bien exiguos o nulos, pues la tendencia marcada en el período anterior no se revierte en términos de expansión del Mercado, por lo que se opta por estrategias de tipo **Promocional** (Villatoro 2005), que pretenden paliar las causas de la pobreza y la desprotección, especialmente en términos de acumulación de capital humano. Y en tercer término, emergen una gama de nuevas reivindicaciones sociales ligada al surgimiento de una nueva concepción de los derechos ciudadanos, que son los Derechos Republicanos (Hopenhayn 2001), que se enmarcan ya no desde los resabios de la matriz socio-política del Estado-Nación Desarrollista (Garretón 2000), sino desde nuevos fenómenos sociales en el contexto de la globalización, como son las identidades culturales, sexuales, de género, étnicas, etc., que habla de nuevas demandas y nuevos actores, los que ya no interpelan exclusivamente al Estado, como en décadas pasadas, sino que buscan su empoderamiento para agenciar sus demandas y participar desde ahí en la cosa pública.

El marco desde donde se comienza a articular el discurso respecto de los derechos ciudadanos antes reseñados, está dado por la expansión y consolidación de un marco jurídico internacional ligado a la aceptación transversal de la legitimidad de los Derechos Humanos. Los Derechos Humanos pasan así a ser el instrumental teórico y ético desde donde comienza progresivamente a posicionarse los diversos movimientos de la **Sociedad Civil**, y es en apelación a estos como crecientemente construyen una propuesta política, desde donde interpelan al Estado u otra instancia nacional o transnacional. Así la lucha por la expansión y consolidación de políticas o acciones orientadas al bienestar social, pasa en gran parte por la acción colectiva de grupos empoderados por el marco que les da los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, los Derechos Humanos se dejan sentir, con mayor o menor fuerza, en una agenda gubernamental, donde todas las decisiones que tomen los Estados deben pasar por el filtro de los Derechos Humanos, ya que el suscribir acuerdos y convenciones internacionales antepone marcos regulatorios internacionales por sobre las normativas nacionales, y cualquier decisión, por sobre la noción de soberanía, queda circunscrita al respeto y resguardo de estas garantías fundamentales.

En términos prácticos, diversos organismos internacionales han consagrado un *copus legal internacional* que ha considerado a la familia dentro de sus preocupaciones,

con un impacto considerable en las legislaciones latinoamericanas, donde algunos países le han llegado a dar carácter constitucional a estos acuerdos. Así observamos que ha comenzado una progresiva tendencia a garantizar derechos individuales de todos los ciudadanos y ciudadanas, que sumado a los procesos de racionalización propios del derecho y de la modernización de los Estados³⁶, se ha traducido en una creciente **Individuación** de las políticas públicas y los marcos normativos. Esta aseveración tiene tres implicancias directas en las fisonomías de las políticas y normas dirigidas a la familia. En primer lugar se ha tendido a garantizar derechos consustanciales a los individuos, que independiente del tipo de vínculo o arreglo familiar son sujetos a beneficios, así las políticas públicas trabajan con segmentos sociales más que con relaciones o estructuras familiares, donde el diseño de políticas apunta a grupos sociales: infancia, jóvenes, mujeres, tercera edad, etc., es decir, que la familia le es indiferente en el diseño de políticas, pues los miembros están garantizados *per se*.

Una segunda consecuencia de este proceso de individuación en lo relacionado a la familia, está dado por la creciente desregulación de los vínculos afectivos, es decir, que la formalidad o informalidad de la pareja dejan de ser preocupación y regulación estatal mediante el matrimonio para ser legítimo. Esto puede entenderse en un contexto donde la cohabitación ha pasado a ser una estrategia de vinculación extendida en diversos países y transversal a todas las clases sociales. En este sentido, observamos que se liberaliza la institución del matrimonio, adquiriendo igualdad de reconocimiento las parejas de hecho (que en algunos países alcanza el reconocimiento constitucional), por lo que la construcción de afectos y entendimientos pasa a ser el factor determinante en el mantenimiento de la relación de pareja, por lo que la legislación se flexibiliza y reconoce la disolución del vínculo como un hecho legal y legítimo.

La tercera implicancia de la individuación, es que aún cuando se desmonta el sistema que se asentaban en un modelo patriarcal de familia que sólo mediante la intermediación del esposo la mujer podía acceder como agente pasivo al bienestar social, que bajo nociones como la de *capitalización individual*, se desmarca de apreciaciones paternalistas y pasivas de las mujeres, pero pasan a ser consideradas potenciales cotizantes, lo que aumenta su vulnerabilidad, o como plantea Montaña (2004), lo que se

³⁶ Puesto que un derecho racional y no sujeto a los vaivenes políticos, que se plantee como independiente y autónomo da mayores garantías de estabilidad social, lo que favorece la inversión extranjera, el acuerdo racional y la predicción de fenómenos sociales (en tanto su regulación).

gana en libertad formal se pierde en protección real. Así el mercado continúa operando como prestador de servicios de protección social, pero donde más que revertir las desigualdades con una noción de indiferenciación o neutralidad de género, mantiene y perpetúa las inequidades sociales a lo largo de todo el ciclo de vida de los ciudadanos/as.

Pero cabría entonces preguntarse dónde siguen operando concepciones de familia dentro de las políticas públicas y los marcos normativos. Así encontramos dos líneas de acción estatal donde la familia juega un rol preponderante. Encontramos primero un elemento de continuidad en las políticas públicas y normativas a través de todos los modelos de desarrollo, que aún cuando operan en planos muy distintos de la protección social, contienen una visión homóloga de la familia que podríamos definir como **Tradicional**. Pues nos referimos a la legislación laboral y los programas de transferencia condicionada. Así encontramos que la familia en ambos casos es asimilada a la mujer, operando desde la misma lógica tanto los marcos jurídicos como los diseños de políticas, lo que claramente es discriminatorio en dos sentidos: primero por que vuelve a circunscribir a la mujer al hogar, las responsabilidades reproductivas y al rol de madre, sin que esto implique una valoración real en términos de prestaciones o acceso a beneficios por este trabajo no remunerado; y en segundo lugar, discrimina también a los hombres, en tanto restringe el involucrarse de manera más directa con las familias y disfrutar de los beneficios de ese involucramiento.

Una segunda instancia desde donde está operando una concepción de familia desde el Estado, está dado por los nuevos marcos jurídicos que comienzan a instalarse en el diseño de la protección social de la familia, al que definiremos como **Modernos**³⁷, la que entrega pautas para concebir y diseñar políticas que articulen modernización y resguardo social por medio de la familia. Se observa así el desplazamiento de una concepción de la familia como un ámbito del mundo de lo privado (derecho civil), a otra que se traslada al interés público (derecho público), donde aspectos como la violencia intrafamiliar y la igualación entre hijos legítimos e ilegítimos plantean que el Estado resguarda la protección de los miembros de la familia como un interés social, sin que esto conlleve un preconcepto de cómo debe estructurarse ésta o generar un proceso de individuación forzada que invisibiliza las inserciones diferenciales en términos de género

³⁷ El concepto moderno se utiliza en su sentido más sencillo, en tanto una estrategia que emerge como nueva o renovada respecto a las prácticas tradicionales.

al interior de la familia. Esto habla de que el Estado puede ser un agente de modernización a través de la expansión del reconocimiento de los Derechos Humanos como herramienta de diseño de políticas públicas y normativas, que impacte directamente en una mayor igualdad de oportunidades a nivel familiar.

Cuadro 4: Relación entre Estado, Mercado, Comunidad y Familia respecto de la Seguridad Social.

Modelo de Desarrollo	Estado	Mercado	Comunidad	Familia
Estado Oligárquico	Estado de beneficencia actúa ante catástrofes sin racionalidad y sistematicidad	El mercado no provee de servicios ni resguardo. Se aboca a la agro exportación	La hacienda y el señor Hacendal regula la protección social por medio de un modelo paternalista	Principal fuente de protección social, mediante las redes de prestaciones de la familia extensa
Estado Desarrollista	Actor principal en el desarrollo de un sistema de Bienestar universal, solidario e integral	Provee de recursos al Estado por medio de impuestos y cotizaciones a los trabajadores	Los sindicatos proveen de seguridad por medio de mutuales y negociación colectiva.	Varón Proveedor que da acceso a la seguridad social por medio del trabajo masculino
Burocracia Autoritaria	Focalización de recursos asistenciales a los más vulnerables y liberalización de la seguridad social	Apertura a múltiples ámbitos, como la protección social (Pensiones, Salud, etc.)	Asociatividad territorial para paliar la crisis mediante estrategias de sobrevivencia (ollas comunes)	Factor de ajuste. Recarga del trabajo reproductivo e inserción laboral masiva de las mujeres
Estado Globalizado	El Estado trata de atacar las causas de la pobreza focalizando sus recursos en los sectores vulnerables	Prestador de servicios bajo una óptica individualista, al que se accede por medio de la cotización individual	La sociedad civil posiciona demandas de bienestar empoderada por el marco de los DD.HH.	La familia sigue siendo el lugar principal de la solidaridad social, pero es sub utilizada por las políticas públicas

Fuente: Elaboración Propia.

De este análisis podemos concluir, que el devenir de las políticas públicas y normativas no es neutral respecto de los procesos de desarrollo, y sus diseños y paradigmas subyacentes respecto de cómo es entendida y construida la familia, lo que tiene impactos directos sobre la calidad de vida y seguridad social de los diversos tipos de arreglos familiares. Esto es de especial importancia en la sociedad contemporánea, en tanto observamos una vertiginosa profusión de una multiplicidad de arreglos que buscan el reconocimiento como familias, los que pueden entenderse desde dos ópticas: como reconocimiento de Derechos Ciudadanos y como necesidad de acceso a la Seguridad Social (limitada muchas veces a ciertos tipos de arreglos que el estado define como legales).

De la misma manera se puede afirmar que la familia sigue siendo el espacio privilegiado para la generación de igualdad de oportunidades y equidad social, siendo, además, una fuente de identidad de las sociedades latinoamericanas, presentándose como un elemento potenciador del desarrollo y la modernización social, por lo que obviarla por una salida pragmática de individuación de las políticas y los marcos jurídicos, es más una equivocación que una astucia, puesto que se está desaprovechando un activo social importante de las sociedades Latinoamericanas. Además que mientras no se intervenga y reflexione respecto a las responsabilidades familiares y valor conferido al tema de la reproducción cotidiana, cualquier intento de configurar una sociedad más justa e igualitaria será estéril.

La utilización de enfoques intermedios sobre las políticas públicas y la familia puede dar luces de cómo fortalecer la familia y al mismo tiempo generar las condiciones propicias para el desarrollo social, en tanto estos enfoques intermedios permiten dinamizar la generación de respuestas del Estado ante un mundo en constante y vertiginoso cambio, ya que el fortalecimiento de la familia no siempre pasa por su intervención directa o autoritaria, sino de generar las condiciones propicias (tanto legales, económicas, culturales y sociales) para que ésta pueda desempeñar el rol de integración social de los nuevos miembros donde se asegure el bienestar social y la discontinuidad intergeneracional de la pobreza.

De esta manera surgen dos tipos de estrategias interesantes, como son la de resguardar y proteger los diversos tipos de arreglos que los individuos acuerden para realizarse como familia (Contrato Social -Goldani 2005-), o proteger y fortalecer los contextos sociales donde las familias se desarrollan bajo el enfoque de capital cultural (Ecología de la Familia —Glendon 1999—). Ambas visiones nos ponen ante nuevos desafíos, donde el camino que se abre como posibilidad es la generación de derechos diferenciales dentro del marco de los Derechos Humanos, donde lo que se protege no sea la capacidad de coacción del Estado y de sus instrumentos, sino el resguardo de los contextos sociales significativos de los ciudadanos, donde la familia sigue siendo uno de los espacios privilegiados de seguridad material, emocional y afectiva, es decir, un bien social.

X. CONCLUSIONES.

A la luz de los nuevos marcos conceptuales que analizan el tema de la modernización, que la discusión ha derivado a un nuevo marco de entendimiento y desarrollo social basado en los Derechos. Esto tiene múltiples implicancias conceptuales y prácticas, pues ya no se entiende el desarrollo como la expresión de estrategias unidireccionales o de causa—efecto, sino que se plantea la modernización como un fenómeno complejo, es decir, que no hay recetas universales, pero sí principios generales que comanden el accionar público y privado.

En este sentido, el crecimiento económico sin respeto a los derechos fundamentales resta no sólo legitimidad a dicho proceso, sino que pone en tela de juicio la posibilidad que ese crecimiento sea constante, pues la estabilidad institucional es pieza clave en el crecimiento sostenido, y cuando los antiguos agentes de legitimidad institucional se debilitan, como la nación, por ejemplo, los derechos humanos pasan a cumplir el principio básico sobre el cual se solventa una idea de sociedad, es decir, se transforma en un principio cultural hegemónico de legitimidad social.

Esta visión respecto de los derechos humanos, plantea una serie de interrogantes sobre el sentido mismo del desarrollo, pues lo llena de un nuevo contenido que escapa a las visiones exclusivamente económicas. Es en este predicamento, que la protección y fortalecimiento de la familia juega un rol crucial, pues es en este espacio donde un porcentaje mayoritario de los individuos encuentran protección y proyección social. Esto plantea importantes desafíos a la concepción misma de los derechos humanos, puesto que en un primer momento fueron concebidos como un elemento de ejercicio individual, pero progresivamente han integrado resguardos colectivos, es decir, la definición de corpus diferenciados, como es el caso emblemático del CEDAW —para los derechos de las mujeres—, y que hemos visto extendidos a otros grupos sociales postergados de los beneficios del desarrollo por efecto de compartir una condición desvalorada socialmente, como son los pueblos originarios, los migrantes, los adultos mayores, entre otros.

La existencia de derechos universales no implica necesariamente respuestas universales, lo que plantea nuevos desafíos a los Estados respecto de cómo generar acciones tendientes a la equidad, sin que eso signifique respuestas uniformes y que

invisibilicen la postergación y reproducción de esta situación de desmedro social bajo ilusiones igualitaristas. Así la familia, como espacio social, exige que se piensen políticas y marcos legales que reconozcan las diversidades que en su interior existen, como al mismo tiempo, impulsar a todos aquellos que deseen ser reconocidos como tal, a ejercer plenamente los beneficios y potencialidades de protección y desarrollo que la familia condensa como institución social.

Planteamos de esta manera, flexibilizar sus márgenes pero potenciar sus externalidades positivas, como es el resguardo y solidaridad entre sus miembros, el apoyo en situaciones de crisis, la protección en situaciones de crisis, entre muchas otras que conforman el repertorio de respuesta asociadas a las estrategias familiares de la región.

Así los nuevos desafíos que emergen de esta intersección entre familia y el marco provisto por los derechos humanos, encontramos a lo menos tres fenómenos relevantes que exigen una reflexión y discusión como sociedad, estos son:

1. *Las uniones homosexuales* (reconocimiento legal como familia y acceso a los beneficios de la protección social).
2. *Las familias en el contexto de la migración intrarregional e internacional* (políticas que faciliten la integración social, libre circulación, la reunificación familiar y el envío de remesas).
3. *Las identidades étnicas* (políticas de integración y reconocimiento de modelos y estrategias culturales familiares diferentes de la sociedad mayoritaria).

Estos tres temas, por nombrar los que nos parecen más relevantes, revisten diferentes agendas y orientaciones, pero todas ellas exigen a los Estados a desarrollar respuestas diferenciales y no genéricas, lo que es un desafío para el diseño de políticas públicas, pero mientras se enmarquen dentro de la expansión y ejercicio pleno de los derechos humanos, hay entenderlo como un avance en el desarrollo social, pues legitima a la institucionalidad democrática y el ejercicio ciudadano.

X. BIBLIOGRAFÍA.

Adato, M., B. de la Brière, D. Mindek y A. Quisumbing (2000). *"The impact of Progresá on women's status and intrahousehold relations. Final Report"*. Edit. International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

Ajamil García, Menchu (1994). *"Cooperación internacional, género y desarrollo"*. En Revista Iberoamericana de Educación, núm. 6, septiembre-diciembre/, pp. 103-119.
<http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie06a04.htm>

Armas, A. (2004). *"La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador"*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Gobernabilidad democrática e igualdad de género", CEPAL. Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre.

Arriagada, I.(2005). *"Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo"*. Ponencia presentada a la Reunión de Expertos "Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales", CEPAL. Santiago de Chile, 28 y 29 de junio.

Arriagada, I., F. Miranda y T. Pavez (2004). *"Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social: guía conceptual y metodológica"*. Edit CEPAL, Serie Manuales - CEPAL, n. 36. Santiago.

Barcena, A. (2004). *"Discurso sesión inaugural"*. En "Cambios de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces". CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, nº 42. Santiago.

Boserup, Ester (1970). *"Women's Role in Economic Development"*. Allen & Unwin Ltd. London.

CELADE-UNFPA-Cooperación Italiana. (2003). *"Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe"*, Edit. CEPAL, Seminarios y conferencias, No. 30. Santiago.

CEPAL. (2004). *“Panorama Social de América Latina”*. Edit. CEPAL. Santiago.

— (2000). *“La brecha de la equidad: una segunda evaluación”*. Edit CEPAL, Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Santiago.

Cotet , Pablo (2004). *“Apuntes de clases”*. Mimeo.

Das, J., Q. Do, y B. Ozler (2005). *“Reassessing conditional cash transfer programs”*. Edit. World Bank Research Observer 20. Washington.

Dworkin, Ronald (1977). *“Taking rights seriously”*. Duckworth & Co.

Ellingstaeter, Anne Lise (1999). *“Dual breadwinners between state and market”*. En Compton, Rosemary (ed.), *“Restructuring gender relation an employment, the decline of the male breadwinner”*. Oxford University Press. Oxford—New York.

Esping-Andersen G. (1990), *“The Three Worlds on Welfare Capitalism”*. Edit. Polity Press. Oxford

Faletto, E. (2003). *“La Dependencia y lo Nacional-Popular”*. Revista de Sociología nº 17, Universidad de Chile. Santiago.

Garretón, M. (2000). *“La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo”* Edit. LOM, Santiago.

Germani, G. (1987). *“Política y Sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas”*. Edit. Paidós. Buenos Aires.

Glendon, M. A. (1999). *“Derecho y familia”*. Rev. Estudios Públicos nº 76. Santiago.

Gilbert, N. (2003). *“Working Families: Heart to Market. In All Our families”*. En: *“New Policies For a New Century”*. Editor: Mason M. A. et all, Edit. Oxford University Press. New York.

Goldani, A. M. (2005). *“Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la “realidad” brasileña y la utopía”*. Ponencia presentada a la Reunión de Expertos “Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales”, CEPAL. Santiago de Chile, 28 y 29 de Junio.

González de la Rocha, M. (2005). *“Familia y política social en México. El caso de Oportunidades”*. Ponencia presentada a la Reunión de Expertos “Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales”, CEPAL. Santiago de Chile, 28 y 29 de Junio.

Goode, W. (1964). *“The Family”*. Edit. Englewood Cliffs Prentice-Hall.

Hola, Eugenia, et al. (1992). “Los mecanismos del poder (hombres y mujeres en la empresa moderna)”. Edit. CEM (centro de estudios de la mujer).Chile.

Hopenhayn, M. (2001). *“Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”*.Revista de la CEPAL, n. 73, abril. Santiago.

Huenchuan, S. (2004). *“Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina”*. Edit. CEPAL, Serie Población y Desarrollo, No. 51. Santiago.
<http://www.cepal.org/publicaciones/Poblacion/5/LCL2115P/lcl2115-P.pdf>

Ibañez, Jesús (1985). *“Del Algoritmo al Sujeto. Perspectivas de la Investigación Social”*. Editorial Siglo XXI. España.

Jelin, E. (1994). *“La familia urbana en América Latina”*. En: Problemas de población en América Latina. Edit. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

— (2004). *“Comentarios a la sesión Transversalidad de la familia”*. En “Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces”. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, nº 42. Santiago.

— (2005). *“Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas”*. Ponencia presentada a la Reunión de

Expertos “Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales”, CEPAL. Santiago de Chile, 28 y 29 de Junio.

Lagarde, Marcela (1990). “*Cautiverios de las Mujeres: Madresposas, Monjas, Putas, Presas y Locas*”. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Lechner, N. (1992). “*El debate sobre Estado y mercado*”. Rev. Estudios Públicos, nº 47. Santiago.

—(1981). “*Epílogo*”. En “Estado y política en América Latina”, Editor Lechner N. Edit. Siglo XXI. México.

López-Accotto, Ana Inés (1997). “*Género y desarrollo*”. En Rev. Leviatán: Revista de hechos e ideas, Nº 67, pp. 23-42

Marco, F. (2004). “*Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos*”. En: “Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género”. Edit. CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, n. 90. Santiago.

Marshall, T. H. y T. Bottomore (1992). “*Citizenship and social class*”. Edit. Pluto Press. London.

Medina Echavarría, J. (1964). “*Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*”. Edit. Solar/Hachette. Buenos Aires.

Mesa Lago, C. (2000). “*Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*”. CEPAL, Serie Políticas Sociales, nº 36. Santiago.

Montaño, S. (2005). “*¿Políticas de familia versus políticas de género?*”. Ponencia presentada a la Reunión de Expertos “Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales”, CEPAL. Santiago de Chile, 28 y 29 de junio.

— (2004). “*Agenda feminista y reformas de los sistemas de pensiones en América Latina*”. En “Los sistemas de pensiones en América Latina”, Editor Marco F. Edit. CEPAL. Santiago.

Montecino, Sonia y Loreto Rebolledo (1996). “*Conceptos de género y desarrollo*”. Edit. PIEG. Santiago.

Montecino, Sonia (2000). “Diplomado. Género, Desarrollo y Planificación”. Módulo 1 (teorías de género), CIEG. Chile.

Morandé, P. (1984). “*Cultura y modernización de América Latina*”. Edit. PUC. Santiago.

Moser, O. C. (1995). “*El Proceso de Planificación de Género y la Implementación de la Práctica Planificadora*”. En: “Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación”. Edit. Entre Mujeres. Lima, Perú.

— (1991). “*La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género*”. En: Guzmán, V. y otras (Comp.), “Una nueva lectura: género en el desarrollo”. Entre Mujeres. Flora Tristán Ediciones, pp. 55-124. Lima.

O’Donnell, G. (1972). “*Modernización y autoritarismo*”. Edit. Paidós. Buenos Aires.

Olavaria, J. (2002) “*Trabajo y familia: ¿conciliación? Perspectivas de género*”. Edit. SERNAM, FLACSO y Centro de Estudios de la Mujer. Santiago.

Pautassi, L. (2005). “*Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones*”. Ponencia presentada a la Reunión de Expertos “Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales”, CEPAL. Santiago de Chile, 28 y 29 de junio.

— (2004). “*Legislación provisional y equidad de género en América Latina*”. En “Los sistemas de pensiones en América Latina”. Edit. CEPAL. Santiago.

Pautassi, L., E. Faur y N. Gherardi (2004). *“Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo n° 56. Santiago.

Portocarrero, P. (1990). *“Mujer en el Desarrollo: Historia, límites y alternativas”*. En: Mujeres y Desarrollo. Editorial Iepala. Madrid.

Rodríguez, J. (2005). *“Unión y cohabitación en América Latina: ¿Modernidad, exclusión, diversidad?”*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo n° 57. Santiago.

— (2004). *“Tendencias recientes de las uniones consensuales en América Latina”*. En “Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces”. Edit. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 42. Santiago.

Schkolnik, M. y J. Bonnefoy. (1994). *“Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile”*. Edit. UNICEF, Santiago.

Serrano, C. (2005). *“Familia como Unidad de Intervención de Políticas Sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario”*. Ponencia presentada a la Reunión de Expertos “Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales”, CEPAL. Santiago de Chile, 28 y 29 de Junio.

Skoufias, E. y S. Parker (2001). *“Conditional cash transfers and their impacts on child work and schooling: evidence from the Progreso Programa in Mexico”*. FCND Discussion Paper n° 123.

<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>

Sunkel, O. (2002). *“Trascender el dilema estado-mercado: un enfoque sociocéntrico”*. Rev. Agenda Pública, año I, n°1 Diciembre. Santiago o.
<http://www.agendapublica.uchile.cl/n1/editorial.html>

Taylor, Charles. (1993), *“El multiculturalismo y la política del reconocimiento”*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Therborn, G. (2004). *“Between sex and power: family in the world, 1900-2000”*. Edit. Routledge, (International Library of Sociology). London.

Tocqueville, A. (1957). *“La democracia en América”*. Edit. FCE, México.

Ulshoefer, Petra (1991). *“La igualdad de oportunidades y trato para la mujer trabajadora”*. En *Critica y Comunicación* Num. 7 OIT. Oficina regional para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Uthoff, A. (2002). *“Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”*. Revista de la CEPAL, nº 78. Santiago.

— (2001). *“La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales”*. En *“Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973”*. Edit. CEPAL/LOM Ediciones. Santiago.

Villatoro, P. (2005). *“Los nuevos programas de protección social asistencial en América latina y el caribe”*. CEPAL. Unidad de Estudios Especiales. MIMEO.

— (2004). *“Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”*. CEPAL. Serie Políticas Sociales n 87. Santiago.

X. ANEXOS.

Anexo 1: Principales Acuerdos Internacionales respecto de la Familia.

Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁸ (1948)	Artículo 16 1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio. 2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio. 3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³⁹ (1948)	Artículo VI. Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella. Artículo VII. Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales.
Declaración de los Derechos del Niño⁴⁰ (1959)	Principio 6 El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴¹ (1966)	Artículo 23 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello. 3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos. Artículo 24 1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴² (1966)	Artículo 10 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social. 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de

³⁸ <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

³⁹ <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>

⁴⁰ http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm

⁴¹ http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

⁴² http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm

	<p>filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.</p> <p>Artículo 11</p> <p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.</p>
<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴³ (1969)</p>	<p>Artículo 17. Protección a la Familia</p> <p>1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.</p> <p>2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.</p> <p>3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.</p> <p>4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.</p> <p>5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.</p> <p>Artículo 18. Derecho al Nombre</p> <p>Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.</p> <p>Artículo 19. Derechos del Niño</p> <p>Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.</p>
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁴⁴ (1979)</p>	<p>Artículo 16</p> <p>1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:</p> <p>a) El mismo derecho para contraer matrimonio;</p> <p>b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;</p> <p>c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;</p> <p>d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;</p> <p>e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos; f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;</p> <p>g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;</p> <p>h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.</p> <p>2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.</p>

Fuente: Elaboración Propia con información de las páginas Web antes señaladas al pie de página.

⁴³ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

⁴⁴ <http://www.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

Anexo 2: Reconocimientos Constitucionales de las Familias.

País	Reconocimiento social de la Familia	Igualdad de Deberes y Obligaciones	Regulación del Vínculo	Patrimonio	Reconocimiento de los Hijos/as
Bolivia	El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección del Estado.	El matrimonio descansa en la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges.	Las uniones libres o de hecho, que reúnan condiciones de estabilidad y singularidad y sean mantenidas entre personas con capacidad legal para contraer enlace 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. En los casos de separación de los cónyuges, la situación de los hijos se definirá teniendo en cuenta el mejor cuidado e interés moral y material de éstos.	La ley determinará los bienes que formen el patrimonio familiar inalienable e inembargable, así como las asignaciones familiares, de acuerdo al régimen de seguridad social.	Todos los hijos, sin distinción de origen, tienen iguales derechos y deberes respecto a sus progenitores. La filiación se establecerá por todos los medios que sean conducentes a demostrarla, de acuerdo al régimen que determine la ley.
Chile	La familia es el núcleo fundamental de la sociedad...				
Colombia	La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.	Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a ley.	Las formas del matrimonio, la edad y la capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.	El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.	Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá obtenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Costa Rica	La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.	El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges.			Los padres tienen con sus hijos habidos fuera del matrimonio las mismas obligaciones que con los nacidos en él. Toda persona tiene derecho a saber quiénes son sus padres, conforme a la ley.
Cuba	El Estado protege a la familia, la maternidad y el matrimonio. El Estado reconoce en la familia la célula fundamental de la sociedad y le atribuye responsabilidades y funciones esenciales en la educación y formación de las nuevas generaciones.	El matrimonio es la unión voluntariamente concertada de un hombre y una mujer con aptitud legal para ello, a fin de hacer vida en común. Descansa en la igualdad absoluta de derechos y deberes de los cónyuges, los que deben atender al mantenimiento del hogar y a la formación integral de los hijos mediante el esfuerzo común, de modo que este resulte compatible con el desarrollo de las actividades sociales de ambos.	La ley regula la formalización, reconocimiento y disolución del matrimonio y los derechos y obligaciones que de dichos actos se derivan.		Todos los hijos tienen iguales derechos, sean habidos dentro o fuera del matrimonio. Esta abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación. No se consignara declaración alguna diferenciando los nacimientos, ni sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción de los hijos, ni en ningún otro documento que haga referencia a la filiación. El Estado garantiza mediante los procedimientos legales adecuados la determinación y el reconocimiento de la paternidad.
Ecuador	Protegerá el matrimonio, la maternidad y el haber familiar. Igualmente apoyará a las mujeres jefas de hogar.	El Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Esta se constituirá por vínculos jurídicos o de hecho y se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. El matrimonio se fundará en el libre consentimiento de los contrayentes y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges.	La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio, inclusive en lo relativo a la presunción legal de paternidad, y a la sociedad conyugal.	Se reconocerá el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y condiciones que establezca la ley, y con las limitaciones de ésta. Se garantizarán los derechos de testar y de heredar.	El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá la corresponsabilidad paterna y materna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos. Los hijos, sin considerar antecedentes de filiación o adopción, tendrán los mismos derechos. Al inscribir el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación, y en el documento de identidad no se hará referencia a ella.
México	Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.	Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinara los apoyos a la			

		protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.			
Nicaragua	La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de ésta y del Estado.	Las relaciones familiares descansan en el respeto, solidaridad e igualdad absoluta de derechos y responsabilidades entre el hombre y la mujer. Los padres deben atender el mantenimiento del hogar y la formación integral de los hijos mediante el esfuerzo común, con iguales derechos y responsabilidades. Los hijos a la vez, están obligados a respetar y ayudar a sus padres. Estos deberes y derechos se cumplirán de acuerdo con la legislación de la materia.	El matrimonio y la unión de hecho estable están protegidos por el Estado; descansan en el acuerdo voluntario del hombre y la mujer y podrán disolverse por mutuo consentimiento o por la voluntad de una de las partes. La ley regulará esta materia.	Es derecho de los nicaragüenses constituir una familia. Se garantiza el patrimonio familiar, que es inembargable y exento de toda carga pública. La ley regulará y protegerá estos derechos.	Todos los hijos tienen iguales derechos. No se utilizarán designaciones discriminatorias en materia de filiación. En la legislación común, no tienen ningún valor las disposiciones o clasificaciones que disminuyan o nieguen la igualdad de los hijos. El Estado protege la paternidad y maternidad responsable. Se establece el derecho de investigar la paternidad y la maternidad.
Panamá	El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La ley determinará lo relativo al estado civil.	El matrimonio es el fundamento legal de la familia, descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges y puede ser disuelto de acuerdo con la Ley. Los padres están obligados a alimentar, educar y proteger a sus hijos para que obtengan una buena crianza y un adecuado desarrollo físico y espiritual, y éstos a respetarlos y asistirlos.	La unión de hecho entre personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio, mantenida durante cinco años consecutivos en condiciones de singularidad y estabilidad, surtirá todos los efectos del matrimonio civil. Cuando no se haya efectuado [reconocimiento civil de la unión de hecho] esa solicitud el matrimonio podrá comprobarse, para los efectos de la reclamación de sus derechos, por uno de los cónyuges u otro interesado, mediante los trámites que determine la ley.	El Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable.	Los padres tienen para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismo deberes que respecto de los nacidos en él. Todos los hijos son iguales ante la Ley y tienen el mismo derecho hereditario en las sucesiones intestadas. La Ley reconocerá los derechos de los hijos menores o inválidos y de los padres desvalidos en las sucesiones testadas. La ley regulará la investigación de la paternidad. Queda abolida toda calificación sobre la naturaleza de la filiación.

Paraguay	<p>La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes.</p> <p>La unión en matrimonio del hombre y la mujer es uno de los componentes fundamentales en la formación de la familia.</p>	<p>Toda persona tiene derecho a constituir familia, en cuya formación y desenvolvimiento la mujer y el hombre tendrán los mismos derechos y obligaciones. Los padres tienen el derecho y la obligación de asistir, de alimentar, de educar y de amparar a sus hijos menores de edad. Serán penados por la ley en caso de incumplimiento de sus deberes de asistencia alimentaria.</p> <p>Los hijos mayores de edad están obligados a prestar asistencia a sus padres en caso de necesidad.</p>	<p>La ley establecerá las formalidades para la celebración del matrimonio entre el hombre y la mujer, los requisitos para contraerlo, las causas de separación, de disolución y sus efectos, así como el régimen de administración de bienes y otros derechos y obligaciones entre cónyuges.</p> <p>Las uniones de hecho entre el hombre y la mujer, sin impedimentos legales para contraer matrimonio, que reúnan las condiciones de estabilidad y singularidad, producen efectos similares al matrimonio, dentro de las condiciones que establezca la ley.</p>	<p>Se reconoce como institución de interés social el bien de familia, cuyo régimen será determinado por ley. El mismo estará constituido por la vivienda o el fundo familiar, y por sus muebles y elementos de trabajo, los cuales serán inembargables.</p>	<p>Todos los hijos son iguales ante la ley. Esta posibilitará la investigación de la paternidad. Se prohíbe cualquier calificación sobre la filiación en los documentos personales.</p>
Perú	<p>La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.</p>	<p>Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres.</p>	<p>La forma de matrimonio y las causas de separación y de disolución son regulados por la ley.</p> <p>La unión establece de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, da lugar a una comunidad de bienes sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto sea aplicable.</p>		<p>Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes. Está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad.</p>
República Dominicana	<p>La maternidad, sea cual fuere la condición o el estado de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y tiene derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo.</p> <p>...Se declara, asimismo, de alto interés social, la institución del bien de familia.</p> <p>Se reconoce el matrimonio como fundamento legal de la familia.</p>			<p>El Estado estimulará el ahorro familiar y el establecimiento de cooperativas de crédito, de producción, de distribución, de consumo o de cualesquiera otras que fueren de utilidad.</p> <p>Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una</p>	

				vivienda cómoda e higiénica. La mujer casada disfrutará de plena capacidad civil. La ley establecerá los medios necesarios para proteger los derechos patrimoniales de la mujer casada, bajo cualquier régimen. ...	
Uruguay	La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad.	El cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten.		El derecho sucesorio queda garantido dentro de los límites que establezca la ley. La línea recta ascendente y la descendente tendrán un tratamiento preferencial en las leyes impositivas. El "bien de familia", su constitución, conservación, goce y transmisión, serán objeto de una legislación protectora especial.	Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto a los nacidos en él. La maternidad, cualquiera sea la condición o estado de la mujer, tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo.
Venezuela		Se protege el matrimonio entre un hombre y una mujer, el cual se funda en el libre consentimiento y en la igualdad absoluta de los derechos y deberes de los cónyuges. El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes. El Estado garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia.	Las uniones estables de hecho entre un hombre y una mujer que cumplan los requisitos establecidos en la ley producirán los mismos efectos que el matrimonio.		Toda persona tiene derecho a un nombre propio, al apellido del padre y al de la madre, y a conocer la identidad de los mismos. El Estado garantizará el derecho a investigar la maternidad y la paternidad. Todas las personas tienen derecho a ser inscritas gratuitamente en el registro civil después de su nacimiento y a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica, de conformidad con la ley. Éstos no contendrán mención alguna que califique la filiación.

Fuente: Elaboración Propia basado en <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Derechos/familia.html>

Anexo 3: CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES NACIONALES: REFERENCIAS A LA PROTECCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES Y GARANTÍAS DE IGUALDAD (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay).

Derechos Protegidos (con referencia a la Mujer)	Referencias a la Mujer (Maternidad e Hijos)	Normas sobre acción Afirmativa	Garantía de Igualdad
Argentina.			
No hay referencias específicas a mujeres sino al trabajador en general. Todos los habitantes gozan del derecho a trabajar. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, que asegurarán, entre otras, condiciones dignas de trabajo, salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea, participación en las ganancias de la empresa, protección contra el despido arbitrario. Agrega que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. (Art. 14).	La protección integral de la familia, la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a la vivienda digna... (Art. 14). El Congreso se compromete a dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño desamparado y de la madre embarazada y lactante (Art. 75).	Incorporación de la CEDAW con jerarquía constitucional, y establece como facultad del Congreso promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, para niños, mujeres, ancianos y discapacitados y garantiza acciones positivas para el acceso a cargos electivos y partidarios (Art. 75).	Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes a su condición de ciudadanos. No se admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento, y se establece que todos los habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad (Art. 8). La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas y se establece que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles que los nacionales (Art. 20).
Chile.			
No existen referencias especiales. Se establecen la libertad de trabajo y su protección, al garantizar que toda persona tiene derecho a la libre contratación y elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos (Art. 16 a 19). Comprende a funciones y empleos públicos (Art. 17); y garantiza el derecho a seguridad social (Art. 18), a sindicarse (Art. 19) y a la no discriminación en material económica (Art. 22). En materia de empleo público se garantiza tanto la igualdad de oportunidades de ingreso como la capacitación de sus integrantes (Art. 38).	No existen	Se establece como deber del Estado asegurar el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (Art. 1)	“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Art. 1). La Constitución asegura a todas las personas la igualdad ante la ley, señalando que no se podrán establecer diferencias arbitrarias entre hombres y mujeres, así como la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos (Art. 19).
Costa Rica.			
Las leyes darán protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo (Art. 71). El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. (...) El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo (Art. 56). Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia (Art. 57).	La familia, tiene derecho protección del Estado, como también la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido (Art. 51) y en el caso de la madre y del menor estará a cargo del Patronato Nacional de la Infancia (Art. 55). Se establecen seguros sociales en beneficio de trabajadores, patronos y para protección de riesgos por maternidad y demás contingencias (Art. 73).	No refiere, pero garantiza la igualdad en distintos ámbitos (familia, trabajo, política). Ejercicio del sufragio en forma democrática y sin discriminación por género (Art. 95) (Reforma Constitucional N°7675 de 1997).	Podrá practicarse discriminación alguna (Art. 33 Ley N° 7880/99)

	A cargo de la universalización de los seguros sociales estará la Caja Costarricense de Seguro Social (Art. 77) incluyendo la protección familiar por enfermedad y maternidad, en un plazo no mayor de 10 años, contados a partir de la Reforma Constitucional N° 2738/61.		
Ecuador.			
El Estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos, garantizando idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Velará especialmente por el respeto a los derechos laborales y reproductivos para el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el acceso a los sistemas de seguridad social, especialmente en el caso de la madre gestante y en período de lactancia, de la mujer trabajadora, la del sector informal, la del sector artesanal, la jefa de hogar y la que se encuentre en estado de viudez. El trabajo del cónyuge o conviviente en el hogar, será tomado en consideración para compensarle equitativamente, en situaciones en que se encuentre en desventaja económica (Art. 36).	El Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Esta se constituirá por vínculos jurídicos o de hecho y se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. Protegerá el matrimonio, la maternidad y el haber familiar. Igualmente apoyará a las mujeres jefas de hogar. Se reconocerá como labor productiva, el trabajo doméstico no remunerado (Art. 37).	El Estado ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado (Art. 41). El Estado garantiza la equidad en cargos electivos y en todas las instancias de dirección (judicial, público, etc.), (Art. 102).	El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y demás leyes vigentes. Adoptará, mediante planes y programas medidas para el efectivo goce de estos derechos (Art. 17) Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos y libertades sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole” (Art. 23). Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer. (Art. 37).
El Salvador.			
Se prohíbe el trabajo a menores de 18 años y a mujeres en labores insalubres o peligrosas (Art. 37). El trabajo es una función social, goza de la protección del Estado y no se considera artículo de comercio. El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar para él y su familia las condiciones económicas de una existencia digna..” (Sección II, “Trabajo y Seguridad Social”). Se contemplan específicamente los derechos de los trabajadores agrícolas y domésticos (Art. 45).	Por ley se crearán instituciones para protección de maternidad e infancia (Art. 34). “La mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado antes y después del parto, y a la conservación del empleo. Las leyes regularán la obligación de los patronos de instalar y mantener salas cunas...” (Art. 42). “La ley determinará las empresas y establecimientos que, quedan obligados a proporcionar, al trabajador y a su familia, habitaciones adecuadas, escuelas, asistencia médica y demás servicios (...) necesarios para su bienestar” (Art. 51). La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio (Art. 50).	No contiene	“Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. No se reconocen empleos ni privilegios hereditarios” (Art. 3). Nadie puede ser obligado a realizar trabajos o prestar servicios personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo en casos de calamidad pública y en los demás señalados por la ley (Art. 9). “...En una misma empresa o establecimiento y en idénticas circunstancias, a trabajo igual debe corresponder igual remuneración al trabajador, cualquiera que sea su sexo, raza, credo o nacionalidad...” y cuando se despidan a un trabajador sin justa causa, el patrono deberá indemnizarlo (Art. 38).

Uruguay.			
<p>Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes (Art. 36). El trabajo está bajo la protección especial de la ley (Art. 53). La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral (Art. 54).</p>	<p>La maternidad, cualquiera sea la condición o estado de la mujer, tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo (Art. 42) El trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado (Art. 54).</p>	<p>No contiene, a pesar de que se establece que la ley reglamentará la distribución imparcial y equitativa del trabajo (Art. 55).</p>	<p>Los habitantes... tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida... seguridad, trabajo y propiedad (Art. 7). Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes (Art. 8).</p>

Fuente: Pautassi, Faur y Gherardi 2004.