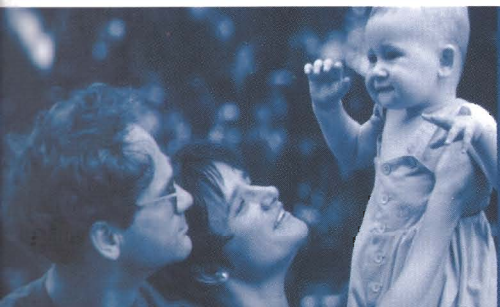




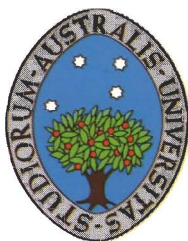
SENADO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



Bases

para la elaboración de

Políticas Familiares en la Argentina



UNIVERSIDAD
AUSTRAL

*Investigación del Instituto de Ciencias para la Familia
de la Universidad Austral ·
Secretaría Parlamentaria - Dirección Publicaciones*



SENADO DE LA NACIÓN

REPÚBLICA ARGENTINA

Bases para la Elaboración de las Políticas Familiares en Argentina



UNIVERSIDAD
AUSTRAL

**Investigación del Instituto de Ciencias para la Familia
de la Universidad Austral**

Secretaría Parlamentaria
Dirección Publicaciones

AUTORIDADES
HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN

Presidente

Don DANIEL OSVALDO SCIOLI

Presidente Provisional

Don MARCELO ALEJANDRO HORACIO GUINLE

Vicepresidente

Don MARCELO EDUARDO LÓPEZ ARIAS

Vicepresidenta 1°

Doña MIRIAN BELÉN CURLETTI

Vicepresidente 2°

Don RICARDO GÓMEZ DIEZ

Secretario Parlamentario

Don JUAN HECTOR ESTRADA

Secretario Administrativo

Don CARLOS MACHIAROLI

Prosecretario Parlamentario

Don JUAN JOSE CANALS

Prosecretario Administrativo

Don JOSÉ DOMINGO CANATA

Prosecretario de Coordinación Operativa

Don RICARDO NICANOR GUTIÉRREZ

“...la ley establecerá la protección integral de la familia...”

ART. 14 BIS, CONSTITUCIÓN NACIONAL.

**“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y
tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”**

ART. 17, INCISO 1, DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, 1948.

ESTA OBRA SE TERMINÓ DE IMPRIMIR
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
EN EL MES DE AGOSTO DE 2005 EN LA
IMPRESA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

ÍNDICE

PRESENTACIÓN por Daniel O. Scioli, Presidente del Senado de la Nación	7
INTRODUCCIÓN por Marina Camps, Coordinadora de la Investigación.....	9
<i>LA INVESTIGACIÓN: Coordinación, Investigadores, Colaboradores</i>	12
<i>CONSEJO ASESOR</i>	18
CAPÍTULO I	15
¿QUÉ ES UNA POLÍTICA DE FAMILIA Y CÓMO SE DISEÑA?	15
I. LA FAMILIA	15
II. LA POLÍTICA FAMILIAR.....	18
A. ¿Por qué una política de familia?	20
B. ¿Para qué una política de familia?	22
III. ¿CÓMO DISEÑAR UNA POLÍTICA DE FAMILIA?	24
A. El principio de libertad de elección	24
B. El principio de justicia	24
C. El carácter integral e integrador	25
D. El principio de subsidiariedad	25
CAPÍTULO II	27
ECONOMÍA Y FAMILIA	27
I. CAPITAL SOCIAL	29
II. CAPITAL HUMANO.....	30
III. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL	30
IV. INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA FAMILIA	32
V. POLÍTICA FAMILIAR Y ECONOMÍA SALUDABLE	33
CAPÍTULO III	35
LA FAMILIA COMO FENÓMENO SOCIOLÓGICO	35
I. LA FUNCIÓN SOCIOLÓGICA	36
II. LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA FAMILIA ARGENTINA.....	37
HOGARES CON JEFA MUJER	40
III. EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL.....	41
A. los indicadores objetivos	42
B. la población por edades.....	42
C. Los casos de Buenos Aires y Rosario.....	44
IV. REFLEXIONES A PARTIR DE LOS DATOS	45
CAPÍTULO IV	47
BREVE HISTORIA DE LA FAMILIA	47
I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REALIDAD FAMILIAR	48
i. Población.....	48
ii. Argentina y el control de población	53
iii. Índices de natalidad en la población mundial	56
ii. Familia y sociedad	58

iii. La familia en el mundo	60
i. Divorcio.....	60
ii. Cohabitación, Uniones de hecho, Familias Monoparentales:.....	61
ii. Consecuencias del debilitamiento de la familia.....	61
iv) Consecuencias económicas del debilitamiento de la familia	66
v) Control de la Población y sus consecuencias	67
vi) Salud Reproductiva y Sexual	67
IV. LA FAMILIA EN LATINOAMERICA	68
V. LA FAMILIA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA	70
i) La realidad cultural Argentina en relación con la familia	70
ii. Marco legal	78
a. Constitución Nacional	78
b. Declaraciones y Convenciones Internacionales.....	78
VI. CONCLUSIONES:	80
CAPÍTULO V	81
POLÍTICAS FAMILIARES EN EL MUNDO	81
I. EL CASO DE ESPAÑA	82
A. <i>¿Por qué España?</i>	82
B. <i>¿Por qué a comienzos del s. XXI?</i>	83
C. <i>El Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004</i>	84
i. Principios.....	84
ii. Diez Líneas Estratégicas y una Batería de Medidas	85
1. Política Fiscal y de Rentas	85
2. Mejora de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo.....	86
3. Conciliación de la vida familiar y laboral.	86
4. Política de vivienda.....	87
5. Favorecer el acceso de las familias a las nuevas tecnologías.	88
6. Revisión del Derecho de Familia.....	89
7. Desarrollo de los servicios de orientación y/o mediación familiar.....	89
8. Apoyo a las familias en situaciones especiales.....	90
9. Fomento de la participación social y el acceso a la cultura de las familias.....	90
10. Nueva Ley de protección a las familias numerosas.....	91
iii. Evaluación y seguimiento.....	91
II. LA EXPERIENCIA EN MÉXICO.....	91
A. <i>¿Qué es el DIF? Antecedentes y organización</i>	92
B. <i>El DIF y el Diagnóstico sobre la Familia mexicana</i>	95
III. ESTADOS UNIDOS.....	95
A. <i>Cambio de rumbo en las políticas de estado</i>	96
B. <i>"The Healthy Marriage Initiative"</i>	98
C. <i>Una Política Preventiva orientada al Futuro</i>	100
CONCLUSIONES.....	101

PRESENTACIÓN

Es para nosotros un gran honor poder presentar esta investigación coordinada por el Instituto de Ciencias para la Familia de la Universidad Austral. En octubre del año pasado, con ocasión del X Aniversario del Año Internacional de la Familia proclamado por Naciones Unidas, tuve la oportunidad de inaugurar la Primera semana de la Familia de con una Jornada dedicada a las “Políticas Familiares”. En la misma se encontraban representadas la sociedad civil, distintos poderes del Estado y el sector empresario y sindical argentino. El debate tuvo como base el documento borrador de la investigación que ahora presento. Evidentemente el mismo ayudó a enriquecer este trabajo.

Nuestra Constitución Nacional y los Pactos Internacionales a ella incorporados señalan claramente que el Estado debe velar por la protección integral de la familia. Al mismo tiempo, la realidad social argentina ha comenzado a evidenciar un debilitamiento de la célula familiar. Y las consecuencias se están comenzando a hacer escuchar. Considero que la familia es un tema crucial para el futuro de nuestra Nación y, reconozco que es un tema pendiente en la agenda política.

Deseo que esta publicación contribuya a llamar la atención de nuestros legisladores sobre una realidad que a todos nos atañe. Comprometo asimismo, todos los esfuerzos que pueda realizar en esta dirección.

DANIEL O. SCIOLI
*Presidente del Honorable
Senado de la Nación*

INTRODUCCIÓN

Las razones que motivaron la presente investigación son variadas. Por un lado, existen en la actualidad, trabajos científicos enfocados desde las distintas disciplinas (sociología, economía, psicología, ciencias de la educación, derecho, filosofía, etc.), que demuestran la centralidad de la realidad familiar, tanto en la vida de una persona, como así en el desarrollo económico, social y cultural de una Nación. Además, por otro lado, la experiencia de otros países de la comunidad internacional en este campo ratifica también estas aseveraciones. Asimismo, es válido señalar que nuestra legislación nacional actual y los indicadores sociológicos y culturales vigentes en nuestro país, demuestran el valor que la institución familiar posee para el pueblo argentino.

Como se verá detalladamente, la investigación realizada confirma que la promoción integral de la familia desde las políticas públicas es el único modo de garantizar el desarrollo socio-económico sustentable de una Nación. Asimismo, es valioso reconocer y aprender de las políticas públicas implementadas en la actualidad en aquellos países con más larga experiencia en el tema. Se podrá constatar que no sólo los países occidentales del hemisferio norte se están esforzando porque sus políticas de estado respeten la evidencia científica¹.

La existencia de políticas de estado es una característica que diferencia a las democracias de los países más desarrollados. Las mismas sirven para fijar bases institucionales sólidas en la construcción de una Nación. En Argentina, hablar de política familiar implica una total novedad y, a la vez, una alternativa cierta y constructiva a los distintos modelos de políticas sociales que se implementan en la actualidad.

En este marco el Instituto de Ciencias para la Familia (ICF) de la Universidad Austral ha coordinado la investigación que ahora se presenta. La misma ha sido realizada por un grupo interdisciplinar de especialistas que pertenecen a tres universidades distintas, con el apoyo y asesoramiento de miembros del gobierno argentino.

El objetivo central de este proyecto de investigación ha sido contribuir al bien de la sociedad argentina desarrollando un marco teórico- práctico de una política familiar integral. El X Aniversario del Año Internacional de la Familia proclamado por Naciones Unidas invita a una reflexión científica sobre la realidad familiar. Este trabajo pretende ser una contribución a la misma.

Cabe señalar algunos antecedentes de este proyecto. En el año 2000 el ICF realiza un estudio interdisciplinar de la realidad de la familia en Argentina, a través de Gallup Argentina. El mismo tenía como objetivo general “identificar la identidad y las necesidades fundamentales de la familia en la Argentina de hoy, analizar la receptividad de esa identidad y de esas necesidades en las actuales políticas públicas y privadas de nuestro país y, eventualmente, colaborar desde el ámbito académico en la

¹ En Asia la preocupación por un desarrollo socio- económico que tenga su centro en la familia, y no en el individuo aislado, es un tema que está siendo estudiado desde la década de los noventa. *Vid.*, EUSTON, QUAH – DAVID, LEE (eds.), *Household Economics and the Asian Family*, Singapore, Times Academic Press, 1996.

adecuación del servicio de la política a la familia”². Los resultados obtenidos por la encuesta realizada como parte principal de esa investigación señalaron de un modo claro la centralidad de la institución familiar para los ciudadanos argentinos. En este sentido, cabe destacar a modo de ejemplos que, el 83% de los argentinos entiende que la familia fundada en el matrimonio es la unidad fundamental de la sociedad y el 80% considera que el matrimonio está conformado por un varón y una mujer. Asimismo, el 77% de la población, otorga una importancia capital a la familia al ubicarla como centro de la sociedad. En relación con el tema que nos ocupa, el estudio realizado muestra que el 42 % de los argentinos considera que se debe aumentar el presupuesto oficial destinado a los problemas sociales que tienen relación con la familia y el 41% piensa que se solucionarían con políticas empresarias que faciliten la vida familiar de las personas que trabajan. Al mismo tiempo, casi 8 de cada 10 argentinos consideran que las políticas de gobierno en Argentina desalientan a las familias a tener hijos. Estas son apenas algunas de las conclusiones que dicha encuesta permitió extraer. El proyecto de “Políticas Familiares” que ahora se presenta intenta contribuir a seguir avanzando en esa línea de discusión.

A lo largo de este proyecto se han alcanzado los siguientes objetivos:

- Se elaboró un marco teórico para fundamentar las políticas familiares en Argentina.
- Se delimitaron las bases sobre las que podrían organizarse las políticas familiares específicas en cada una de las áreas de interés social (educación, salud, vivienda, economía, trabajo, empresa, etc.)

Los diferentes capítulos de este libro van mostrando los sucesivos pasos seguidos a lo largo de la investigación.

El primer capítulo se concentra en la definición de política familiar, como así también en el concepto de familia. Se trata de dos temas centrales en esta investigación, pues evidentemente lo que una política familiar sea tendrá una relación directa con el concepto de familia que se asuma. La perspectiva de una filosofía realista ha servido para llenar de contenido el concepto de familia que se entiende es el más abarcador de la realidad familiar. También aquí se estudian los principios fundamentales a considerar en la elaboración de una política familiar. La experiencia internacional en este ámbito ha servido de referencia para ello.

En el segundo y tercer capítulo se analiza la realidad familiar desde una perspectiva principalmente empírica: la relación existente entre la institución de la familia y el desarrollo económico de una sociedad se analiza a lo largo del segundo capítulo -se pondrá de manifiesto que algunos indicadores sociales y su respectiva valoración económica dependen de la estructura familiar-; el tercer capítulo pondrá de relieve los datos sociológicos que el último censo nacional brinda sobre la realidad de la familia argentina. Matrimonios, uniones consensuales, cantidad de nacimientos, tasas de mortalidad, entre otros serán analizados en profundidad para poder comprender las consecuencias que para la sociedad acarrear.

² CONEN, CRISTIÁN - GRIMAU, MARIA DEL CARMEN (eds.), *La familia ante el siglo XXI. Estudio interdisciplinario de la realidad argentina*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2000, p. 11.

En el cuarto capítulo, se hace un análisis histórico de la evolución sociológica del rol de la familia tanto en el ámbito internacional como nacional. Se señalan también allí las razones filosóficas de las distintas medidas políticas que han contribuido a esa variación en el papel desarrollado por la familia.

Es en el quinto capítulo donde se analizan las medidas que distintos países en el mundo han adoptado con la finalidad de fortalecer la salud de la familia. La experiencia española, mexicana y de Norteamérica ha sido particularmente considerada.

En definitiva, a lo largo de este trabajo se hace un análisis concreto sobre la importancia y trascendencia de una política familiar para la Argentina. Confiamos en que el mismo pueda servir para la elaboración de una política familiar integral, como así también para movilizar a especialistas en distintas áreas a realizar proyectos de acción concretos. Ello requerirá, por un lado, trabajos de investigación que sirvan de fundamento teórico- empírico a cada una de las medidas propuestas y, por el otro, pautas de acción perfectamente establecidas que sirvan para alcanzar los objetivos particulares en cada caso. Se trata de un trabajo que únicamente puede ser realizado por especialistas de cada una de las áreas involucradas en el bien común de una sociedad.

La convicción de que la persona humana, y por lo tanto también la sociedad, necesitan de una familia estable fundada sobre la unión de un varón y una mujer para poder alcanzar un desarrollo armónico, se encuentra hoy empíricamente ratificada. Numerosas investigaciones científicas demuestran asimismo la íntima conexión que existe entre la salud de la familia y la de la sociedad. Este trabajo busca brindar su contribución a la sociedad a través de la integración de estos conocimientos.

Esta investigación no hubiera sido posible sin la generosa y entusiasta colaboración de cada uno de los investigadores, de los miembros del Consejo Asesor y del Instituto de Ciencias para la Familia de la Universidad Austral. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

MARINA CAMPS
Coordinadora de Investigación
Instituto de Ciencias para la Familia
Universidad Austral

INVESTIGACIÓN: “BASES PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS FAMILIARES EN AL ARGENTINA”

COORDINADORA:

Marina Camps, Abogada (UBA), Doctora en Derecho, Premio Extraordinario de Doctorado (Universidad de Navarra), Mención “Doctorado Europeo” (Junta de Rectores de Universidades Europeas), Master en Matrimonio y Familia con orientación en Bioética (Instituto Juan Pablo II para el Matrimonio y la Familia, Universidad Lateranense y Universidad del Sacro Cuore, Roma), Coordinadora de Investigación del Instituto de Ciencias para la Familia (Universidad Austral).

INVESTIGADORES:

Cristián Conen, Abogado (UCA); Master en Ciencias para la Familia (Universidad de Navarra); Doctor en Derecho Matrimonial (Universidad de Navarra); Profesor de Antropología de la Familia y de Derecho de Familia en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral; Investigador, Director Académico y Director del Master del Instituto de Ciencias para la Familia de la Universidad Austral.

Alejandro Piscitelli Murphy, Licenciado en Sociología (UBA), Master en Sociología (UCA), Doctor en Sociología (UCA), Premio “Recomendación” en Sociología otorgado por Coca-Cola 1988. Investigador becado del CONICET (Consejo nacional de investigaciones científicas y tecnológicas) 1991-1997. Profesor titular de Sociología y Metodología de la investigación en las facultades de Ciencias de la Comunicación y Ciencias Empresariales de la Universidad Austral.

Ludovico Videla, Licenciado en Economía (UCA), Doctor en Economía (UCA). Certificado De Aptitud Investigativa, Programa de Doctorado de la Universidad Austral y de la Universidad de Navarra, España. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina (2000-2005).

Ricardo de la Torre, Rector de la Universidad Católica de La Plata, donde es profesor de Geografía Humana en la carrera Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Ex -Subsecretario de Educación de la Nación, a cargo de las Subsecretarías de Asuntos Universitarios y Técnica Administrativa. Miembro en todas las instancias del Congreso Pedagógico Nacional. Miembro de las delegaciones oficiales argentinas a la conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), sobre la Mujer (Pekín, 1995), y sobre Hábitat (Estambul, 1996). Delegado de la Santa Sede a las conferencias de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad (Bs. As., 1997) y a la de Ministros de Educación de la OEA (Bs. As., 1997). Presidió esta última en Jamaica (1983).

COLABORADORES DE INVESTIGACIÓN:

María Beatriz Terzano, Abogada (UCA). Doctora en Derecho Canónico (Pontificia Università della Santa Croce, Roma). Master en Matrimonio y Familia (Universidad Navarra, España). Profesora Adjunta de la Escuela de Educación de la

Universidad Austral. Investigadora del Instituto de Ciencias para la Familia de la Universidad Austral.

María Julieta Laudadio, Licenciada en Ciencias de la Educación. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UCA. Asistente de investigación del Instituto de Ciencias para la Familia. Asistente de la Dirección de Estudios de la Universidad Austral.

Paz Miatello, estudiante de abogacía Facultad de Derecho de la Universidad Austral, becaria del Instituto de Ciencias para la Familia.

CONSEJO ASESOR

LILIANA TERESITA NEGRE DE ALONSO, Senadora de la Nación. Abogada (UBA). Magíster en Derecho Empresario (U. Austral), 1993. Juez del Juzgado en lo Civil, Comercial y Minas de la Provincia de San Luis, 1981-1983. Presidente del Colegio de Abogados y Procuradores de la ciudad de Villa Mercedes, San Luis, 1989-1991. Prosecretaria de la comisión directiva de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), 1990-1992. Fiscal de Estado de la provincia de San Luis, 1996-1998. Vicedecana de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral desde enero de 1999 a febrero de 2001. Ex profesora de la UBA; Universidad Católica de Cuyo; Universidad Nacional de San Luis. Actualmente profesora de concursos y quiebras y profesora de Master de Derecho Empresario en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Senadora nacional (Partido Justicialista – Provincia de San Luís), marzo 2001/diciembre 2001 y diciembre 2001/diciembre 2005. Presidente de la Comisión de Legislación General del Honorable Senado de la Nación (diciembre 2001 a diciembre 2005). Autora de los siguientes proyectos de ley referentes al tema: Protección Integral de la Familia, 16-5-01, S.-564/01; creación del Programa Nacional de Promoción de la Familia (ProFamilia), 22-08-01, S.-1.191/01; modificando la ley 24.417 (violencia familiar) a fin de regular la figura y actuación del denunciante, 4-5-05, S.-1.200/04; creación del Plan Social para Familias Numerosas, 10-8-04, S.-2.417/04; creación del Fondo para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, 24-5-05, S.-1.470/05.

ROBERTO LIX-KLETT, Diputado de la Nación. Abogado (UNT). Diputado Nacional por Tucumán, 2000- 2003, 2003- 2007. Ex- Ministro de Asuntos Sociales de la Provincia de Tucumán. Convencional Constituyente Provincial, Tucumán. Legislador Provincial, Tucumán. Concejal de la Ciudad de San Miguel de Tucumán. Presidente del Honorable Consejo Deliberante de la Ciudad de San Miguel de Tucumán, 1998.

MARIANO GERVÁN, Secretario de Coordinación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Doctorando en Ciencia Política (USAL). Master en Sociología (UNLZ) Master en Relaciones Internacionales (FLACSO). Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Fue Director de la Cámara de Diputados de la Nación y de la Convención Nacional Constituyente. Profesor Universitario (UCA y EDDE-UADE)

SOPHIA AGUIRRE, Doctora en Economía (University of Notre Dame, USA). Profesora Asociada de Economía (Catholic University of America, Washington D.C.). Asesora en el Congreso de los Estados Unidos en temas de economía, familia y población. Ha participado como delegada en las Conferencias internacionales de Naciones Unidas sobre familia, salud y población. Miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales del Gobierno de Estados Unidos.

CAPÍTULO I

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA DE FAMILIA Y CÓMO SE DISEÑA?

Se puede afirmar que la República Argentina tiene, por un lado, un marco cultural y legal que moviliza a favor de la familia. Sin embargo, los datos más recientes demuestran que estas tendencias pueden verse gravemente afectadas si no se actúa en la promoción integral de la familia. Las consecuencias del debilitamiento de la unidad familiar poco a poco se empiezan a percibir. La Constitución Nacional, igualmente continúa clamando por la protección integral a la familia.

En este capítulo se analizará, en primer lugar, el concepto de familia que luego se intentará fortalecer y promover a través de las políticas familiares. En segundo lugar, se estudiará el concepto de política familiar y los principios que deben estructurar la misma en una sociedad democrática.

I. La Familia

Una política de familia³ debe respetar la libertad de elección de los ciudadanos respecto a su estado de vida, sin producir injustas discriminaciones por causa del diverso ejercicio de la misma.

Ahora bien, los principios y valores democráticos deben ser protegidos de interpretaciones demagógicas o manipuladoras. Una sociedad democrática es una sociedad pluralista, no una sociedad uniforme. Por esta razón, el principio de igualdad y no discriminación de los ciudadanos ante la ley, lejos de conllevar la imposición coactiva de una uniformidad igualitarista en materia de estado civil, debe armonizar con el principio democrático de justicia, que significa tratar lo igual como igual y lo desigual como desigual, dando a cada uno lo suyo, esto es su derecho⁴.

La pluralidad de formas de relación sexual que los ciudadanos elijan constituir exige también un planteo fundamental básico a la hora de elaborar una ley de familia, planteo que requiere una actitud independiente de cualquier posición ideológica o creencia religiosa.

Entendemos que no corresponde al legislador o al político una actitud de neutralidad respecto de dicha pluralidad, por el contrario el contenido fundamental de una política familiar deber ser promover y facilitar la constitución, conservación, desarrollo y restauración de la comunidad sexual que ofrezca mayor posibilidad de contribución a las necesidades sociales estratégicas: procreación de las nuevas generaciones; crianza, educación y socialización de las nuevas generaciones; atención

³ A lo largo de este capítulo se utilizarán de modo indistinto los términos políticas familiares o ley de protección de la familia, aunque se trata de dos conceptos distintos para el objeto de este capítulo no es necesario trazar una diferencia. Una política familiar se podrá realizar a través de muchos instrumentos políticos o democráticos.

⁴Vid. VILADRICH, PEDRO.J., *La familia: documento 40 ONG*, Madrid, Rialp, 1995, p. 73

de las generaciones más necesitadas (infancia y ancianidad); cohesión intergeneracional; y hábitat ecológico de amor incondicional para los argentinos.

Una ley de protección integral de la familia debe fundamentarse en la racionalidad del reconocimiento de las diferencias reales entre la familia de fundación matrimonial y las otras formas de convivencia basadas en el mero hecho afectivo mientras dure. En modo alguno se trata de discriminar estas convivencias de hecho. De lo que se trata es de no discriminar injustamente a la familia matrimonial. La racionalidad invita al legislador a realizar un análisis objetivo de las funciones sociales estratégicas que habitualmente cumple una familia matrimonial y las que habitualmente cumplen otras convivencias afectivas, evaluando sus concretas o reales contribuciones a la satisfacción de aquellas necesidades sociales estratégicas, y si tales aportaciones son o no estables, permanentes, responsables en derecho⁵.

Si la familia matrimonial y las convivencias de hecho o meras uniones civiles no son iguales en sus compromisos, funciones y servicios a la sociedad, no pueden ser iguales en nombre, ni en derechos, ni en programas de ayuda. Es injusto tratar lo desigual como igual.

Sería un signo de dictadura ideológica, el hecho de que una ley de protección integral de la familia, bajo el pretexto de pluralismo democrático otorgue un tratamiento político y jurídico indiferenciado, que discrimine a la familia matrimonial en relación con las convivencias de hecho o las uniones civiles al margen de su contribución real al cumplimiento de las funciones sociales estratégicas que hacen al bien común de la sociedad.

En consecuencia, un primer paso de una política de familia -como lo declarara recientemente la conclusiones del Congreso internacional de profesores universitarios realizado en Europa⁶- es identificar claramente el concepto de familia que será objeto prioritario de su programa de ayuda. Para identificar las características de la comunidad óptima para el cumplimiento de las funciones sociales estratégicas es necesario realizar una mirada a la sexualidad humana, a la libertad humana y a una posibilidad de su ejercicio: el compromiso.

Sexualidad: La sexualidad humana, esto es la modalización diversa masculina y femenina de la misma e íntegra persona humana, es una realidad natural, es decir, es una estructura personal dada al ser humano e integrada por tres dinamismos: el físico -corpóreo; el psíquico- sensible; y el racional- espiritual. Lo dado de la sexualidad humana no es algo estático sino dinámico. Su manifestación en el amor varón-mujer se traduce en inclinaciones o tendencias, que desvelan su sentido o finalidad, puesto que la sexualidad no constituye un absurdo. En efecto, la modalización masculina y

⁵ *Idem.*

⁶ SIMPOSIO INTERNACIONAL DE PROFESORES UNIVERSITARIOS, *La Familia en Europa, fundamentos, experiencias y perspectivas*, Roma, 24 al 27 de junio de 2004.

femenina de la persona humana tiene una razón de ser, una finalidad. Y esa finalidad se infiere a partir de las inclinaciones o tendencias que se manifiestan en el proceso amoroso varón-mujer.

Una primera inclinación evidente, que se infiere del hecho de la atracción general existente entre varón y mujer, es la tendencia a la unión. Asimismo, las tendencias del sentimiento amoroso de enamoramiento, revelan a qué tipo de unión inclina la naturaleza: la propuesta natural es a una unión exclusiva, permanente y fecunda, para hacer posible el sólo contigo, (cuando hay amor real las terceras personas sobran; es exclusivo de dos) siempre contigo (cuando hay amor real no se desea que esa relación termine nunca) y el recrear todo contigo de ese sentimiento (cuando hay amor real todas las situaciones o cosas que se relacionan con los amantes adquieren una dimensión nueva). Por lo tanto, la inclinación básica de la sexualidad humana es a una unión exclusiva, permanente y fecunda, y no una unión abierta, pasajera e infecunda. A lo largo de la historia de la humanidad, la comunidad que responde a estas tendencias naturales es la familia de fundación matrimonial, con matices diferenciales referidos a aspectos formales de la celebración de la unión.

Libertad: Afirmar la existencia de una inclinación natural en la sexualidad humana, implica sostener que la relación varón mujer está llamada a desarrollarse o madurar según un determinado sentido, y también, que ese desarrollo o maduración no se impone necesariamente, sino que puede no concretarse en la historia personal de un hombre y una mujer.

A diferencia de lo que ocurre en el mundo animal donde la naturaleza determina, en el ser humano la naturaleza, aunque ordenada, no determina sino propone, invita; y depende de la libertad de un varón y una mujer concretos, asumir y concretar la propuesta de las tendencias naturales de la sexualidad y el sentimiento amoroso a una unión total (exclusiva, permanente y fecunda) en tanto varón y mujer.

Compromiso: La libertad humana en el ámbito del amor varón-mujer se manifiesta en la decisión de asumir o no, con un acto de amor voluntario de entrega de sí precisamente en tanto varón y mujer, la inclinación natural de su amor al “solo” y “siempre” juntos. La medida temporal total de esa entrega (siempre) exige el compromiso, para su concreción en el instante de presente en que tiene lugar un consentimiento matrimonial. “Pro” es una preposición de futuro. Con “pro” meter significa literalmente meterse en el futuro con otro(a). El compromiso es el único acto voluntario que permite al ser humano proyectarse en el tiempo desde el presente para concretar, no simbólicamente sino realmente, la medida de entrega de sí en tanto varón y mujer a la que invita el enamoramiento: “siempre”.

La vida matrimonial y familiar será dar lo entregado en ese acto. El matrimonio es una realidad amorosa y jurídica de origen natural y de existencia consensual. La entrega comprometida es la que existencializa la realidad jurídica del matrimonio respecto de dos personas concretas: los contrayentes. Desde una perspectiva psicológica y sociológica la entrega comprometida de la fundación familiar

matrimonial, genera en sus protagonistas una capacidad para la conservación, desarrollo y restauración de la relación en orden al cumplimiento de las funciones sociales estratégicas, que no existe en igual grado en otras formas relacionales sexuadas como son el concubinato o la unión de hecho las que carecen de compromiso y por lo tanto de juridicidad.

Heterosexualidad, exclusividad, permanencia, procreatividad, libertad y compromiso o juridicidad son pues las claves fundamentales de la identidad de la familia matrimonial objeto de la ley de protección integral de la familia cuyos lineamientos fundamentales se presentan en este trabajo.

II. *La política familiar*

Si bien en un sentido amplio se denomina “política familiar” a toda acción ordenada a promover o facilitar la vida familiar, en sentido estricto cabe reservar este concepto a la acción de las autoridades públicas en pro de la familia. En otras palabras, la política familiar es aquella política de la autoridad pública que tiene por fin facilitar a las familias que integran una comunidad social concreta su óptima constitución, conservación, desarrollo y restauración, en orden al cumplimiento de sus fines para beneficiar a la sociedad a través de ellos con la satisfacción de sus necesidades sociales estratégicas.

Existen actualmente en Argentina políticas sociales de familia pero no una ley general que establezca una política de estado en materia de familia. Las políticas sociales tienden a atender y procurar dar solución inmediata a la problemática de familias marginales, en riesgo o que padecen necesidades especiales (familias económicamente sin medios para la subsistencia; violencia familiar; madres adolescentes; madres solteras; familias de inmigrantes; familias con hijos discapacitados; familias con miembros que padecen adicciones al alcohol o a la droga etc.). En este sentido se ha señalado que “existen numerosas políticas sectoriales, hacia las mujeres, los niños, los jóvenes, pero pocos intentos para armar una política vigorosa hacia la unidad que los enmarca a todos, y que va a incidir a fondo en la situación de cada uno, la familia.

La política social debería estar fuertemente enfocada hacia esta unidad decisiva. Es necesario dar apoyo concreto a la constitución de familias en los sectores desfavorecidos, proteger detalladamente los diversos pasos de la maternidad, respaldar las sobre exigencias que se presentan a las familias con problemas económicos en los trances fundamentales de su existencia, darles apoyo para erradicar el trabajo infantil y sus niños puedan dedicarse a la escuela, desarrollar una red de

servicios de apoyo a las mismas (guarderías, apoyos para ancianos y discapacitados, etc.), extender las oportunidades de desarrollo cultural, y de recreación familiar. Ello exige políticas explícitas, contar con instrumentos organizacionales para su ejecución, asignación de recursos, alianzas entre sector público y sectores de la sociedad civil que pueden contribuir a estos objetivos”⁷.

Estamos ante realidades de familias que requieren ser sujetos pasivos de ayuda de diversa índole de parte de la autoridad pública.

La comprensión de la identidad diferenciada de una ley general e integral de política familiar respecto de las políticas sociales de familia, requiere un cambio de perspectiva fundamental, que consiste en ver a la sociedad de Argentina como sujeto pasivo de ayuda de las familias de los argentinos. Es decir, el fin de una ley integral de política familiar no es la solución de males personales y familiares directos sino la promoción de los bienes que genera la familia funcional o medianamente funcional, y por lo tanto, su objetivo es constructivo de bienes personales y sociales y, preventivo de las situaciones de marginación, riesgo o necesidades especiales a los que antes se hacía referencia. Se trata de una política que ayuda a la sociedad en la prevención de los males sociales que la desintegración de la familia provoca.

La familia es una realidad de interés público para la sociedad de todo momento histórico y de todo país. Un reciente estudio sociológico realizado por la Universidad Austral y Gallup,⁸ reveló que para el 77% de los argentinos la familia es la realidad más importante de su vida personal y sobre la que se piensa debe basarse la organización social. En otras palabras, la familia es una necesidad y un punto de encuentro histórico constante para los argentinos. Estas razones fundamentan la importancia y urgencia para el legislador de concretar una política de familia, en otras palabras, una línea de acción pública continua y permanente con independencia de los gobiernos de turno.

El diseño de una política pública de familia, es quizás la decisión estratégica más importante que pueden adoptar quienes tienen la responsabilidad de gobernar un país, en orden a afrontar con eficacia los principales desafíos de la humanidad del siglo XXI. En el caso particular de nuestro país, la ley que se propone es una decisión estratégica clave para avanzar hacia soluciones profundas y reales de algunos de los principales problemas demográficos, sociales, económicos y culturales de la Argentina a los que luego se hará referencia.

Junto a lo que podría denominarse la macropolítica de familia o política familiar en sentido estricto, es necesario también la implementación de políticas de familia desde todos los sectores de la sociedad: asociaciones intermedias, empresas privadas y

⁷ KLIKSBERG, BERNARDO, *La problemática de la familia y la educación en América latina*, Venezuela, 2001. Fuente: www.iadb.org/etica

⁸ CONEN, CRISTIÁN - GRIMAU, MARÍA DEL CARMEN (eds.), *La familia ante el siglo XXI. Estudio interdisciplinario de la realidad argentina*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2000.

grupos religiosos⁹. Igualmente, cabe destacar que la política familiar es responsabilidad de las máximas autoridades públicas de un estado.

A. ¿Por qué una política de familia?

En primer lugar, porque, tal como se ha señalado precedentemente, para la Constitución Nacional Argentina la familia es la unidad fundamental de la sociedad. El texto normativo fundamental exige la protección integral de la familia (art. 14 bis), y la incorporación al derecho argentino con rango constitucional de varios tratados internacionales (los que se analizarán en este trabajo) refuerza aquella protección que la Constitución de 1853-60 brinda a la familia. Pero la tutela que la Constitución otorga a la familia va mucho más allá de su articulado. La Constitución toda adquiere sentido cabal solamente si se la entiende como un instrumento para servir a la familia de todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino, ya que esos hombres y mujeres no son individuos aislados sino que son hijos, hijas, hermanos, padres, madres, cónyuges, abuelos, abuelas, tíos, tías, primos, primas; es decir, son seres con vínculos familiares¹⁰.

En segundo lugar, el porqué de una política de familia se encuentra en la realidad demográfica, social, económica y cultural de la Argentina, realidad que se describirá más detalladamente en el presente capítulo de este trabajo.

Una ley nacional de política familiar como política de estado constituye la clave para la salud social que hoy demanda la sociedad de Argentina como solución profunda de alguno de sus problemas más graves: envejecimiento de su población; descenso de la tasa de natalidad hasta casi el límite del necesario para el recambio generacional; delincuencia juvenil e inseguridad creciente; adicciones juveniles al alcohol y a la droga; fracaso escolar adolescente; la realidad de hogares monoparentales o disfuncionales como causa generadora de pobreza, el virus nacional de la viveza criolla, entre otros.

En el principio de este nuevo siglo y milenio, dos sociólogos, uno europeo, José Pérez Adán de la Universidad Española de Valencia, y Jorge Juan Martínez Sistac de la Universidad de La Sabana en Colombia, plantean una nueva vía -revolucionaria en muchos aspectos-, para medir el desarrollo humano y los estados de felicidad colectivos en una sociedad: la salud social¹¹. En este concepto incorporan nuevos indicadores del desarrollo, además de los tres parámetros tradicionalmente utilizados por la ONU para medirlo: la renta *per cápita*, el índice de analfabetismo, y la esperanza

⁹ En este sentido, comienza a ser una tendencia en Europa y en Norte América la implementación de políticas empresarias familiarmente responsables o políticas empresarias amigables a la familia.

¹⁰ Vid. LEGARRE, SANTIAGO, *Matrimonio y Familia a la luz del Derecho Constitucional Argentino*, en *La familia ante el siglo XXI Estudio interdisciplinario de la realidad argentina*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2000, pp 45-47.

¹¹ MARTÍNEZ SISTAC, JUAN J.- PÉREZ ADÁN, JOSÉ., "La salud social: una propuesta para América Latina", en AAVV., *Desarrollo Socioeconómico y evolución demográfica, perspectivas para América Latina*, Pamplona, Eunsa, 1999.

de vida computada desde el nacimiento, los que evidentemente no nos cuentan toda la historia real de la situación de las personas en nuestras sociedades.

Algunos de los nuevos indicadores de la salud social vinculados con la familia según los sociólogos antes mencionados serían los siguientes:

1- *La equidad generacional*: supone medir los índices de solidaridad entre generaciones a través del soporte afectivo próximo en la primera y en la llamada tercera edad. Concretamente ¿el tiempo de cantidad que un padre y una madre está con sus hijos es suficiente para que sea tiempo de calidad?; ¿están los ancianos solos ó, salvo casos especiales de enfermedad, terminan su vida en ámbitos alejados de su familia?

2- *Las causas de muerte*: lo que más nos dice sobre la vida de las personas en una sociedad muchas veces es la muerte, es decir, a qué edad, cómo y de qué manera se muere la gente. Ciertamente, no es lo mismo una sociedad donde la esperanza media de vida es de 80 años que otra en la que es de 50 años; una sociedad en la que la gente muere sola en un asilo que otra en la que muere junto a familiares; o una sociedad en la que la mayoría de la gente muere de infarto por stress laboral, de otra en la que la vida de la gente no sólo es trabajo sino que armoniza mejor sus tiempos y relaciones personales y familiares.

Puesto que donde hay vida humana hay persona humana, en el concepto de salud social, la esperanza de vida de las personas debe medirse desde su concepción y no desde su nacimiento, ya que desde aquel momento es posible identificar un genoma humano diferenciado al de sus padres. Esta importante diferencia permitiría verificar, que en muchas sociedades llamadas “desarrolladas”, el ámbito de mayor inseguridad no está en la calle sino en el vientre materno. En otras palabras, el principal ámbito de muerte del ser humano en muchos países económicamente más desarrollados, es el intrauterino si se considera no sólo el aborto quirúrgico sino el mecánico y el químico producido por anticonceptivos de efecto abortivo.

3- *La estabilidad de las relaciones familiares*: la salud de la familia es finalmente otro factor clave en la determinación de los niveles de salud social de una comunidad humana. ¿Qué se entiende por familia sana? La comunidad armónica de los hijos y sus padres unidos en matrimonio, sin perjuicio de las dificultades y limitaciones personales que en toda familia existen.

No hay ninguna organización ni pública ni privada que preste servicios humanizadores y sociales básicos con la eficacia con que lo hace una familia bien articulada. En palabras del Prof. Viladrich, “la familia es el mejor ámbito para ser concebido, para nacer, para crecer, para envejecer y para morir con la dignidad propia de la persona humana”¹², ámbito que exige un amor

¹² VILADRICH, PEDRO, J., *El pacto conyugal*, DIF, Madrid, Rialp, 1991,p.74.

incondicional, esto es, no condicionado al rendimiento profesional, la destreza deportiva o la mayor o menor simpatía, criterios a través de los cuales somos valorados en el mundo del trabajo profesional, el deporte y la vida social.

Es por eso que en el siglo que acabamos de inaugurar, la verificación de la salud social de los países según los nuevos parámetros de la equidad generacional, la esperanza de vida desde la concepción, la forma como mueren las personas y los valores de la maternidad, la paternidad y la conyugalidad, deberían llevarnos a una revisión de los criterios contemporáneos de desarrollo o de excelencia social, al menos en algunos aspectos no estrictamente económicos o cívicos en los cuales los países latinoamericanos tenemos mucho que aprender y madurar. En cambio, los nuevos criterios de salud social antes mencionados, no son reconocibles para sus mismos poseedores –nosotros los latinoamericanos- como una riqueza. En América Latina por ejemplo, se percibe una inferioridad comparada al comprobar el poder de la riqueza del primer mundo desde las pantallas del cine o la televisión. En cambio, la percepción de la riqueza humana que devendría de la comparación de la estructura conyugal de la familia, de la maternidad y la paternidad como valores aún deseables por la mayoría de los jóvenes, de la acogida de los mayores o de la protección de la vida humana intrauterina pasa inadvertida.

El siglo XXI plantea pues para la Argentina y Latinoamérica, importantes desafíos; de una parte, para conservar aquellos valores; de otra, para facilitar y promover una vida familiar mejor como clave de un desarrollo personal y social más humano y como solución más profunda de la preocupante realidad demográfica, social, económica y cultural de Argentina.

B. *¿Para qué una política de familia?*

Si la familia es una clave fundamental de salud social, surge con claridad que no estamos ante una realidad meramente privada de los ciudadanos sino ante una realidad personal pero también de interés público. En otras palabras, la razón del interés del estado y de la autoridad pública en una legislación general de familia no se reduce a una función registral de las uniones sexuales que los ciudadanos decidan constituir desde su libertad. La razón de que la familia sea una realidad de interés público y demande el interés prioritario del estado en la sanción de una ley que fije una política de estado en materia de familia, radica en el cumplimiento por la familia de funciones sociales estratégicas sin las cuales ninguna sociedad resulta viable.

Este valor social estratégico de la familia es el que responde a la pregunta: ¿para qué una política familiar?

¿Cuáles son estas *funciones sociales estratégicas* que constituyen el para qué de una política de familia?

En primer lugar, *la procreación de las próximas generaciones de argentinos*. No hay nación Argentina sin argentinos. La principal riqueza de un país es su población. La preocupante realidad demográfica de nuestro país, demanda una política demográfica de promoción de la natalidad como parte de una política de familia.

En el trabajo de investigación sociológico nacional realizado por la Universidad Austral y Gallup de Argentina en diciembre del 2000, al ser consultados los argentinos

acerca de los motivos por los cuales tomarían la decisión de no tener más hijos o no tener hijos, se advierte que 6 de cada 10 entrevistados esgrimieron razones de tipo económico o financiero (60%); un cuarto se refirió a razones biológicas o de salud (26%). Con porcentuales muy minoritarios se observan otras razones¹³.

Esta realidad sociológica permite ser optimistas en cuanto a la respuesta positiva de una política demográfica de promoción de la natalidad en Argentina a través de motivaciones o ayudas de tipo económico. Mucho más complejo de resolver es la realidad social europea, en la que las diversas políticas de promoción de natalidad con incentivos económicos han fracasado, debido a que las razones por las que no se tienen hijos es la búsqueda de un bienestar que el hijo, se piensa, afectaría.

La segunda función social estratégica de la familia es la *crianza, educación o personalización ética y la socialización de las próximas generaciones de argentinos*.

La crianza es el proceso de alimentación, higiene y cuidado de la salud de un ser humano. La educación es el proceso de transmisión de valores humanos para que la salud mental, el desarrollo y la maduración de una persona sean óptimos.

La socialización es el trabajo de inserción de las nuevas generaciones de argentinos en la sociedad de la que son parte de una manera adecuada a su bien personal y al del conjunto social.

La crianza, educación y socialización de cualquier persona humana es un trabajo "artesanal", no industrial o en serie. Es decir, es un trabajo uno a uno, que exige adaptar la autoridad y ternura paterna/materna al sexo, edad, temperamento, y personalidad de cada hijo. Por eso nadie mejor que los padres de familia para realizarlo, ya que salvo casos patológicos nadie conoce y quiere más a un ser humano que sus propios padres. Todo intento histórico de reemplazar a la familia en el cumplimiento de estas funciones sociales por parte del estado ha fracasado. El sistema educativo formal privado o estatal sólo complementa la labor de los padres, pero no debe ni realmente puede sustituirlos.

La tercera función social estratégica de la familia es la de ser *un ámbito personal ecológico para la vida humana, debido a la medida incondicional del amor familiar particularmente del amor materno y paterno*. En el ámbito laboral, la valoración de la persona está condicionada a su rentabilidad o a su idoneidad profesional; en el ámbito deportivo a la destreza en el correspondiente deporte; en el ámbito de las relaciones sociales a la mayor o menor simpatía. Sólo hay un ámbito donde se valora a la persona desnudamente por lo que es con independencia de la mayor o menor inteligencia, idoneidad profesional, destreza deportiva o simpatía. Ese ámbito es la familia, donde la persona humana es valorada incondicionalmente. El amor incondicional genera

¹³ Vid. CONEN, CRISTIÁN - GRIMAU, MARÍA DEL CARMEN (eds.), *La familia ante el siglo XXI. Estudio interdisciplinario de la realidad argentina*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2000.

salud mental y la falta de amor incondicional genera falta de salud en la misma proporción a su carencia.

Finalmente, la cuarta función social estratégica de la familia es la *de ser contención en una primera instancia de las generaciones más necesitadas: la primera (infancia) y la tercera (ancianidad)*. La familia es un ámbito natural para la cohesión intergeneracional y armonía entre las generaciones. La incondicionalidad del amor familiar es la que precisamente es fundamento de una atención desinteresada de familiares que por su edad o situación sólo pueden ser sujeto pasivo de ayuda.

III *¿Cómo diseñar una política de familia?*

El diseño de una ley de protección integral de la familia en Argentina, debería fundamentarse en los siguientes principios básicos:

A. EL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE ELECCIÓN

La sociedad democrática exige un absoluto respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, entre los que se encuentra el derecho a casarse o a no casarse.

Hemos afirmado que una ley de protección integral de la familia basada en el concepto de familia antes descrito, por mucho que interese a la salud social de Argentina, no puede ser diseñada o ejecutada de forma tal que de hecho se manipule el comportamiento ciudadano coaccionándolo hacia la constitución de una familia. No es legítimo condicionar desde la ley lo que pertenece al ámbito de la libertad personal. Cabe reiterar: ningún fin, tampoco la protección de la familia, justifica el empleo de medios legales contrarios a la libertad y dignidad de la persona y a sus derechos fundamentales entre los que se encuentra la elección de su estado de vida.

B. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA

También se ha destacado en el inicio de este trabajo, que los principios y valores de una sociedad democrática, los derechos fundamentales de la persona humana, deben ser protegidos de interpretaciones demagógicas y ciegas a las diversidades de las opciones que realizan los ciudadanos desde su libertad personal. El principio de igualdad y no discriminación de estos ciudadanos ante la ley debe armonizar en su aplicación con el principio democrático de justicia, que significa tratar lo igual como igual y lo desigual como desigual, dando a cada uno lo suyo, lo que le pertenece, su derecho.

En consecuencia, otro principio fundamental de una ley de protección integral de la familia es la justicia en el reconocimiento de la contribución de la familia matrimonial al cumplimiento de las funciones sociales estratégicas en relación con otras formas de convivencia sexual basadas sólo en la afectividad mientras esta dure. No se trata de discriminar estas convivencias de hecho. De lo que se trata, cabe resaltar, es de no discriminar a la familia matrimonial.

Si la familia matrimonial y las convivencias de hecho no son iguales en identidad y en el cumplimiento de las funciones sociales estratégicas de engendrar las próximas generaciones de argentinos, criarlos, educarlos e integrarlos a la sociedad Argentina; es

decir, no son iguales en sus compromisos, deberes, funciones y servicios a la sociedad, no pueden recibir un trato legal igual en nombre, ni en derechos, ni en programas de ayuda; sin perjuicio de la reparación y atención del daño a los derechos ciudadanos generales que podrían afectar a los protagonistas de esas relaciones sexuadas no matrimoniales.

C. EL CARÁCTER INTEGRAL E INTEGRADOR

Se ha distinguido antes las políticas sociales de familia de la política familiar.

En la línea de esta distinción cabe resaltar el carácter integral que también debe caracterizar la ley de política familiar que se propone. En otras palabras, el diseño de esta ley debe contemplar de forma global y armónica todas las áreas que afectan y por lo tanto pueden influir positivamente en la constitución, conservación, desarrollo y restauración de las comunidades familiares: educación, trabajo, salud, vivienda, tributación fiscal, ocio, medios de comunicación, créditos, métodos alternativos de solución de conflictos, etc.

El carácter integral de una política legal familiar también significa que debe abarcar la universalidad de todas las familias de la sociedad y no limitarse sólo a la asistencia de casos familiares conflictivos o marginales. Es decir, también debe ser sujeto pasivo de una política familiar la familia funcional o medianamente funcional o armónica, precisamente para que con la ayuda que dicha política familiar brinda, puedan prevenirse futuros conflictos o situaciones de marginalidad.

El carácter integrador de una política familiar debe entenderse como las medidas legales necesarias para garantizar una fluida cooperación entre los distintos organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal que representen a las diversas áreas antes descriptas que afectan la vida familiar, de forma de optimizar la eficacia y eficiencia en la implementación de la política y la máxima rentabilidad económica social de los recursos humanos y materiales con que se cuenta.

D. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La idea fundamental del principio de subsidiariedad aplicado a la ley de protección integral de la familia, significa que el conjunto de medidas políticas que el legislador implemente en las diversas áreas, deben dirigirse a facilitar el más alto desarrollo posible de lo que la familia es y de sus funciones propias; removiendo obstáculos y ayudando a promover los procesos y canales de aportación de las funciones familiares socialmente estratégicas al conjunto social. Se trata en suma de colaborar con los medios adecuados, para que la propia creatividad y energía vital de la familia, como sujeto social más primario y activo, pueda realizarse y desarrollarse.

En consecuencia, en el diseño de la ley de política familiar es necesario superar la concepción paternalista y estatista según la cual la política familiar sería un simple suministro de ayudas estatales. Es preciso superar también los vicios del burocratismo que al dispensar el servicio público a las familias –por ejemplo en las escuelas y en los hospitales–, las trata de forma anónima y despersonalizada, como pretendiendo que las relaciones entre los familiares se ajusten a los modos propios de los entes

administrativos, en vez de adoptar en la prestación del servicio público a las familias, precisamente aquel ambiente y actitudes favorables para desarrollar los valores del trato personalizado, delicadeza e intimidad que constituyen características de las aportaciones de la familia a la sociedad .

En definitiva, el principio de subsidiariedad como característica de una política familiar significa que esta debe orientarse a conseguir con sus medidas y actuaciones que la familia, por sí misma, pueda ser lo que es y encuentre promovida la aportación de sus funciones y valores a todos los campos de la vida privada y pública de la sociedad. En este sentido, la ley de protección integral de la familia ha de servir de factor dinámico en el desarrollo de las articulaciones entre familia y agentes sociales públicos y privados, promoviendo la intercomunicación de valores y servicios. No se trata en consecuencia de suplir a la familia o de intervenir en su intimidad y en sus funciones generando fórmulas alternativas. Se trata por el contrario de facilitar que cada familia de Argentina pueda cumplir de la mejor manera posible su propia misión y contribución a la humanización de la sociedad y a la satisfacción de sus necesidades estratégicas¹⁴.

¹⁴ Vid. VILADRICH, PEDRO J., *La Familia* 40 ONG, Madrid, Rialp, 1994, pp. 73-79.

CAPÍTULO II

ECONOMÍA Y FAMILIA

El aporte económico de la familia a la sociedad es muy importante pero no está incorporado todavía en los manuales y análisis convencionales. Esto responde a diversas razones que no es posible analizar extensamente, pero que no deben soslayarse en el momento de hacer una evaluación del aporte familiar a la economía: por una parte, el proceso de sustitución de ciertas funciones familiares por el Estado de Bienestar y, por otra los efectos de decadencia familiar.

Cuando se formuló el programa de asistencia social a través del Estado se hizo hincapié en dos supuestos básicos que, con el correr del tiempo, se han demostrado incorrectos. En primer término, se supuso que el reemplazo por el Estado de servicios prestados por la familia permitiría mejorar la eficiencia y, en segundo lugar, que la familia tenía una capacidad de adaptación ilimitada a cualquier contexto.

El Estado de Bienestar se fundamenta en el principio de vinculación del Estado con el individuo, con independencia de su situación familiar. El Estado recoge impuestos, en particular el gravamen a la renta, y los distribuye buscando cumplir tres funciones principales, a saber: constituir una red de seguridad, brindar un conjunto de beneficios universales que satisfagan las necesidades de los individuos, y ejercer un control social de manera que las conductas individuales sean funcionales a los propósitos estatales.

La red de seguridad se hace cargo del individuo enfermo, desocupado o que está en situaciones en las que sus problemas personales son insuperables para él.

Los beneficios universales corresponden, en principio, a la seguridad personal, la justicia, la educación y la salud. Sin embargo, el concepto de necesidades ha evolucionado hacia una cobertura más amplia que incluye también ciertos deseos, y pretende alcanzar hasta algún grado de felicidad, definida de alguna forma, cumpliendo el objetivo programático de lograr un completo bienestar. Esto supone dos cosas, que el Estado conoce en qué consiste el bienestar de cada individuo y, en segundo lugar, que puede llegar a brindárselo. En términos más generales, supone que la ciencia puede ofrecerle al Estado este conocimiento sobre el bienestar del hombre. La existencia de beneficios universales es una pieza clave de toda la arquitectura. Todos, ricos y pobres, reciben los mismos beneficios; por eso se acepta el impuesto progresivo sobre los ingresos que reduce al mínimo las desigualdades, y se logra cierta motivación a pagar los impuestos.

La función de control social es de gran importancia, a pesar de lo cual no es normalmente explicitada por los propulsores del sistema. El control opera sobre la base de suprimir los beneficios a los que no adaptan su conducta a las demandas sociales. Esto se denomina *soft control*, frente al *hard control* que corresponde a la Policía y al Código Penal.

Por la descripción anterior, se evidencia que la familia no cumple ningún papel relevante dentro de una economía en la que el Estado de Bienestar funciona adecuadamente, con lo que el principal problema de la política social sería sólo hacer funcionar bien el sistema. Pero esto no es así.

Las sociedades que han logrado cierta eficacia en el modelo, lejos de alcanzar los objetivos propuestos, evidencian diferentes efectos sociales negativos. El aumento del alcoholismo, el alza de los suicidios, la droga, la sensación de opresión, son manifestaciones habituales en estas sociedades. Sin duda el Estado de Bienestar ofrece muchas cosas, pero no deja de ser una construcción artificial basada en premisas falsas, que convierte en una quimera la concreción de sus objetivos principales, por más dinero que se disponga para financiarlo.

En la Argentina, se piensa en general que el Estado de Bienestar no funciona bien por la escasez de los recursos con que se cuenta. Esto es en parte cierto y responde a diversas causas, algunas internas al sistema y otras externas. La baja calidad de los beneficios universales termina excluyendo a muchas personas y favoreciendo una actitud de evasión de las obligaciones tributarias.

Pero aquí el argumento pretende ser más general, la tesis es que aun con mucho dinero los resultados tampoco serán gratificantes.

Una de las dificultades está en que el objetivo central de bienestar para todos los ciudadanos se aleja al favorecerse una cultura individualista. En segundo término, la excesiva tutela del Estado sobre los individuos termina favoreciendo la pasividad y la falta de iniciativa de las personas, volviendo crónicas algunas situaciones desalentadoras como el desempleo. No sorprende entonces que los registros de felicidad indiquen que ésta es más alta en las villas miserias de América Latina, que en Finlandia o en Suecia, países con sistemas de bienestar ejemplares. Paradójicamente, el avance del Estado de Bienestar deja al individuo aislado enfrentando las exigencias del mercado y con un soporte burocrático, pero la lógica de la competencia domina y persiste en todo el esquema.

Lo que es indudable es que la conjunción de la profundización de la acción del mercado globalizado y el Estado de Bienestar producen un efecto adverso, se debilita a la familia, y se fomenta una cultura contraria a los valores familiares, que tiene elevados costos y es funcional al mencionado sistema¹⁵.

Una forma de ver esto es a partir del concepto de externalidad. Si la familia funciona bien, con solidez, brinda externalidades positivas a la sociedad. Por ejemplo, un hijo bien educado y preparado técnica y emocionalmente es un "capital humano" valioso. El costo de su preparación no lo paga toda la sociedad integralmente, pero su aporte beneficia a todos. Por el contrario, si el joven deviene un delincuente o un vicioso su conducta desviada hace sufrir a toda la sociedad, que soporta el costo de los daños que provoca o de su tratamiento o confinamiento para recuperarlo. Las consecuencias sobre la familia y su externalidad negativa están perfectamente establecidas.

La diferencia entre los dos casos es la diferente calidad educadora y formadora de la familia.

El Estado de Bienestar desconoce las funciones familiares más importantes, y su objetivo son los individuos. Sólo asigna a la familia un papel reproductivo, que premia

¹⁵ Vid. por ejemplo, FUKUYAMA, FRANCIS, *Economic Political and Cultural Consequences of Changes in Generational Relations*, ensayo presentado a la X Sesión Plenaria, de la Pontificia Academia de Ciencias Sociales, 2004.

con subsidios específicos, pero no le concede orgánicamente un papel central con una política familiar y un ambiente amigable para la labor familiar.

La debilidad familiar produce una menor motivación para el trabajo, disminuye el ahorro, desajusta la relación entre las generaciones por la menor natalidad, disminuye la confianza y la aptitud para establecer relaciones interpersonales- es decir el capital social-, hace más costoso el aprendizaje y el aumento del capital humano, y favorece las conductas antisociales y delictivas.

De todos estos efectos adversos se desarrollará lo referido al capital social y al capital humano y se enunciarán aquellos aspectos indicadores perfectamente comprobables que ratifican lo afirmado.

I. *Capital social*

El capital social se define como el proceso de desarrollo de la confianza recíproca entre ciudadanos, con el objetivo de resolver problemas que exigen la acción colectiva o el deseo de los ciudadanos para confiar en los otros ¹⁶.

FUKUYAMA sugiere que el capital social se puede definir como el conjunto de valores informales o normas compartidas entre los miembros de un grupo que posibilita la cooperación entre ellos.

El desarrollo de la confianza recíproca tiene gran importancia para la economía. Las sociedades que gozan de un alto grado de confianza, están más predispuestas a redistribuir recursos de los ricos a los pobres, tienen más voluntariado y son más propensas a efectuar donaciones para fines altruistas. Todo ello cohesiona más a la sociedad, refuerza el sentido de solidaridad y resulta en gobiernos más eficaces¹⁷.

La confianza es un valor moral que no depende de la experiencia personal o de la interacción con otras personas o de la participación en grupos cívicos o sociales. Se aprende a confiar en la familia desde el nacimiento, cuando el niño comienza su relación con los padres. El crecimiento de la confianza es cíclico y progresivo, el niño nace en una condición de necesidad y carencia y sus demandas son respondidas por los padres.

En estas respuestas afectivas la confianza va creciendo hasta convertirse en amor. Si el ciclo de crecimiento de la confianza se interrumpe frecuentemente se corre el riesgo de que el aprendizaje de la confianza fracase¹⁸.

La confianza se transmite a partir de una visión optimista del mundo y de la vida. El mundo es un buen lugar y lo podemos mejorar.

Si bien el valor del capital social es crecientemente reconocido como una base fundamental para la economía, no hay consenso sobre la importancia relativa de las fuentes generadoras de confianza, ni sobre las categorías analíticas que permitan medir adecuadamente esta variable.

¹⁶ Vid. PUTMAN, ROBERT, *Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

¹⁷ Vid. USLANER, ERIC, *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

¹⁸ Vid. ROBACK MORSE, JENNIFER, *Texas Love and Economics*, Dallas, Spence Publishing Company, 2001.

II. *Capital humano*

Capital humano es la magnitud de capacidad intelectual asignable a una persona como factor determinante de un incremento de producción o productividad. Se puede medir como el tiempo o el costo asociado al aprendizaje, o como el valor actual de la producción de riqueza que corresponde a una persona en el ciclo activo de su vida.

Este concepto tiene la ventaja de que se puede medir con cierta facilidad, lo que ha permitido una investigación bastante extensa sobre el mismo. Recientemente se publicaron diferentes estudios con estimaciones del capital humano en Estados Unidos y en Europa. El premio Nóbel GARY BECKER afirma que en países de economía avanzada, como Estados Unidos, el capital humano representa por lo menos el 80% de la riqueza total, incluyendo por supuesto los recursos físicos, los bienes de capital y la infraestructura.

El capital humano se construye con la formación moral, la educación profesional y el cuidado de la salud de las personas.

En general los especialistas resaltan el papel del sistema educativo, su organización y eficiencia como factores determinantes. Sin embargo no escapa a nadie que si la familia no desarrolla un papel activo y constructivo en la formación y motivación de las personas, la educación fracasa aunque se destinen cuantiosos recursos a este destino.

Por ello, las investigaciones más recientes han descartado la importancia de la relación entre los recursos invertidos y el resultado de la educación. En una escuela o en la Universidad el rendimiento escolar depende más de la identificación del educando con el ideario de la institución, que con la infraestructura o el dinero en juego.

La importancia de la familia es indiscutible en el proceso de formación del capital humano, sin embargo es cierto que no alcanza sólo con la fortaleza de la estructura familiar para favorecer el desarrollo económico. Hay regiones caracterizadas por estructuras familiares fuertes y con escaso desarrollo.

La respuesta a esta cuestión se relaciona con los valores que vive la familia e incorpora el niño en el proceso formativo y de educación, y su funcionalidad para promover conductas constructivas y emprendedoras.

III. *Solidaridad Intergeneracional*

La caída en la fecundidad es la causa principal del envejecimiento de la sociedad. La característica central de este tipo de sociedad es que la proporción de la población de más edad sube marcadamente con relación a la población joven.

Los estudios demográficos demuestran que el incremento en la expectativa de vida asociado a una caída en la fecundidad provoca el envejecimiento de la sociedad. Las Naciones Unidas definen a una sociedad de este tipo como aquella en que más del 7% de la población tiene 65 o más años de edad. Por otra parte, la tasa de dependencia, definida como el cociente entre las cohortes mayores a 65 años sobre la población comprendida entre 15 y 64 años, se espera que suba del 50% actual a un 85-90% en el

2050. En nuestro país, de acuerdo al Censo de 2001, el porcentaje de población de 65 o más años es de 9,9% y la tasa de dependencia es de 15,5%¹⁹.

Ciertos servicios esenciales de la sociedad como el de la salud y el de seguridad social suponen un adecuado equilibrio entre las generaciones.

El problema se plantea porque la distribución del consumo de los servicios referidos no es igual para las diferentes cohortes. El gasto en salud y en seguridad social aumenta con la edad y es significativamente más elevado a partir del momento del retiro.

Mantener una relación adecuada entre las cohortes jóvenes, activas, que aportan para financiar a los ancianos; es esencial para la fortaleza financiera de los diversos institutos sociales. La responsabilidad del reemplazo generacional está radicada en las familias, que lo hacen bien cuando son comunidades vigorosas. Con la decadencia familiar aparece la crisis de la solidaridad generacional.

Hasta hace unas décadas se subestimaba la importancia de la decadencia en la solidaridad entre generaciones. Por otra parte, en la cultura convencional las personas están preparadas para desprenderse de la preocupación por el futuro- que está cubierto por el Estado de Bienestar – y responden individualmente a las demandas y beneficios que la sociedad les brinda.

Las personas se relacionan en forma individual con el mercado de trabajo, el sistema educativo, el Estado de Bienestar, el sistema legal y la burocracia estatal. Es así como los beneficios están típicamente dirigidos a los individuos y no a las familias. Mas aún, las disposiciones inducen a los individuos a llevar adelante una estrategia para no tomar en cuenta a su familia, incluso para desentenderse de cualquier vínculo.

En esta perspectiva resulta muy difícil justificar cualquier tipo de relación familiar. En la lógica de la razón instrumental desaparece la argumentación racional que explica la razonabilidad de los vínculos filiales y fraternales. El altruismo familiar, es decir el amor y la solidaridad de las distintas generaciones entre sí, se explica como resultado de la competencia de servicios o de una “adicción racional”²⁰.

En el fondo el error de estos enfoques es la visión individualista que excluye la verdadera naturaleza de las relaciones familiares, con lo que no alcanzan a explicar la realidad ni tienen respuesta para distintos fenómenos demográficos y sociales que ponen en riesgo la solidaridad entre las generaciones.

La responsabilidad del reemplazo generacional está radicada en las familias, que lo hacen bien cuando son comunidades vigorosas. Con la decadencia familiar aparece la crisis de la solidaridad generacional.

En los últimos años se ha despertado una mayor conciencia de la necesidad de apoyar a la familia. En líneas generales se trata de modificar ciertas rigideces institucionales que no facilitan la integración armoniosa de responsabilidades laborales y profesionales con las funciones maternas y paternas dentro de la familia. La

¹⁹ Instituto Nacional de Población y Viviendas, Ministerio de Economía de la República Argentina *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*, Buenos Aires, 2004.

²⁰ Vid. BECKER, GARY, *A Treatise on the Family*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1993.

flexibilidad laboral, en particular el horario de trabajo, es un factor de gran importancia concreta en el lapso de la mencionada integración armoniosa de las dos funciones.

IV. *Indicadores sociales y económicos de la familia*

Hay un número de indicadores que dan soporte a las explicaciones anteriores y justifican algunas de las afirmaciones presentadas. La lista que se presenta no es exhaustiva sino sólo indicativa, y se relaciona con la realidad de los países avanzados, donde se dispone de estudios específicos. De todas maneras, la aplicación a la Argentina podría ser inmediata.

Niños pobres: La incidencia de la pobreza golpea principalmente a los menores de 15 años. El corte estadístico del porcentaje de niños pobres de acuerdo a la conformación del hogar demuestra que la pobreza crece exponencialmente a medida que se debilita la familia. La relación de pobreza en matrimonios (1ra. unión) y parejas nunca casadas es de 1 a 4.

Ingresos: Los matrimonios (1ra unión) tienen los ingresos más altos con relación a todas las otras formas de convivencia: divorciados, separados, que cohabitan o monoparentales.

Horas trabajadas: Las horas trabajadas por parejas matrimoniales (1ra. unión) son las más altas en comparación con las otras formas de relación.

Ingresos por quintil: En el primer quintil más pobre, la conformación de los hogares es, en su mayor parte, monoparental; en los quintiles medios y altos, la mayoría es de parejas matrimoniales estables.

Ingreso medio: El ingreso medio sube a medida que los lazos familiares son más firmes, siendo el más alto el de matrimonios estables (1ra. unión).

Efecto del divorcio sobre los ingresos: El divorcio reduce los ingresos del hogar significativamente.

Jóvenes cubiertos por planes de ayuda social: Se duplican los que pertenecen a hogares con familias destruidas o debilitadas.

Desórdenes de conducta y emocionales: Los desórdenes de conducta y los problemas emocionales son 4 veces más elevados en hogares con familias destruidas.

Abusos sobre niños y abusos seguidos de muerte: Son entre 30 y 70 veces más probables en hogares con familias destruidas.

Confinamiento de menores: Es 4 veces más probable en jóvenes que provienen de hogares con familias destruidas.

Rendimiento escolar: Es entre cuatro y cinco veces más elevado en jóvenes de hogares con matrimonios estables (1ra. unión)

Conducta escolar problemática y expulsiones: Es cuatro veces más probable en jóvenes de familias destruidas.

Relación con el medio: Los jóvenes que forman parte de familias estables se sienten más contenidos, más adaptados al medio, llevan una conducta sexual más responsable y participan más activamente en la vida de la comunidad.

Felicidad y bienestar: Los registros de felicidad y bienestar evidencian que los matrimonios tienen un nivel de felicidad y bienestar que duplica al de los divorciados y los solteros.

Todos estos indicadores señalan un costo social, adicional y creciente, a medida que las familias se debilitan y el Estado debe paliar los efectos de la situación.

No sorprende entonces el crecimiento desmesurado del gasto social en los países avanzados. Desde principios de la década de los 70 hasta el presente, el gasto social se ha más que duplicado y expresado como porcentaje del PBI, en Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia y Suecia.

Se podría argumentar que el aumento del gasto social responde a causas diversas que si bien se relacionan con la situación familiar, no son exactamente lo mismo.

Lo que se sugiere es darle a la familia la oportunidad de recuperarse y fortalecerse, para lo que es indispensable un giro de la política social abriendo espacio a una verdadera política familiar.

V. Política familiar y economía saludable

Si bien la problemática familiar responde a causas muy profundas, no necesariamente modificables en su totalidad por las políticas sociales, es indudable que una sociedad “amigable” a la familia, mitigaría algunos de los efectos adversos descritos en los puntos anteriores.

Pero para ser efectiva, una política familiar debería diseñarse adecuando los instrumentos a un modelo distinto a las actuales políticas sociales sectoriales.

Un aspecto que debe modificarse es el carácter preferentemente asistencial de los planes actuales. Los beneficios se otorgan a individuos para aliviar algunas de sus responsabilidades familiares. Esto significa, en último término, socializar las funciones de la familia y cargar al Estado con exigencias crecientes. Este tipo de planes en lugar de fortalecer a las familias crea dependencia clientelista, o más bien burocracia, y desvalora la iniciativa personal, hunde a la persona y con ello debilita los lazos familiares.

Numerosos estudios de las Naciones Unidas demuestran que la mejor administración del hogar y la mejor atención a los niños lo hace la mujer, pero una figura masculina y paternal disminuida empobrece a la familia, favorece modelos de género y de promoción de la homosexualidad y, en definitiva, destruye la verdadera imagen de familia.

El desafío de las políticas familiares es diseñar instrumentos, que aplicando el principio de subsidiariedad, fortalezcan las relaciones familiares, dentro de ellas y entre ellas, buscando la solución a problemas comunes. Este enfoque, es consistente con el fortalecimiento del capital social de las familias y, por tanto, con la cohesión e integración de la sociedad.

La cuestión de la exclusión social, que tanta preocupación suscita en los analistas económicos y en la sociedad, encontraría una solución directa con el incremento del capital social a través de una política familiar bien diseñada.

CAPÍTULO III

LA FAMILIA COMO FENÓMENO SOCIOLÓGICO

Cuando se intenta estudiar y racionalizar los comportamientos sociales, es necesario partir de ciertos postulados básicos que luego servirán de guía en la comprensión de los distintos fenómenos que se aborden.

El que se señala a continuación servirá para comprender, más adelante, la importancia de la familia para la sociedad. Se trata del concepto de diacronía. El ser social tiene una historia, de alguna forma, su ser actual está compuesto de acciones sociales pasadas y, a su vez, mucho de lo que haga ahora o deje de hacer, constituirá un fuerte condicionante para las generaciones futuras.

Esta idea que surge del sentido común, no se halla sin embargo tan generalizada en la cultura actual, impregnada de individualismo. Se percibe así una gran paradoja. Para ciertos temas se apela a la responsabilidad social, a pensar en el otro y a tener en cuenta las consecuencias sociales de nuestras acciones u omisiones. Se aprecia esto, por ejemplo, en cuestiones tales como el incentivo de la solidaridad social o la invocación a la responsabilidad de los agentes económicos para combatir la pobreza. También se distingue esta actitud en la cuestión ecológica, concientizando a la sociedad en las características diacrónicas del fenómeno: lo que hagamos o dejemos de hacer al respecto, tendrá consecuencias ambientales inevitables para nuestros hijos y nietos.

Sin embargo, así como para ciertos temas se apela a la responsabilidad social, y es bueno que esto ocurra, no pasa lo mismo con una cuestión tan básica como la referida a los comportamientos vinculados con la conformación familiar. En este campo se apela en general a un individualismo a ultranza en el que no cabe la más mínima oportunidad de subrayar las consecuencias reales y concretas que producen en la sociedad los comportamientos en este campo. Consecuencias que, al igual que las ecológicas, en muchos casos son inevitables e influyen, entre otras, en la economía, cultura, política, etc., que son áreas que trascienden la ecología.

En definitiva, se ha ido perdiendo en nuestra cultura una percepción clara: la familia es una relación social y, como tal, su conformación y comportamiento producen fenómenos sociales positivos o negativos para la sociedad. Como se verá más adelante, a través de los indicadores de convivencia, el aumento de las uniones de hecho se presenta en muchos casos como un indicador incontestable: la pérdida del sentido público del compromiso, la visión de “la familia como una cuestión de cultura individual subjetiva”²¹.

²¹ DONATI, PIERPAOLO, *Manual de sociología de la familia*. Pamplona, Eunsa, 2003, p. 28.

I. *La función sociológica*

La familia como actor social ha sido considerada desde distintas perspectivas según las distintas visiones y escuelas de las ciencias sociales. Estas posturas se podrían resumir en tres²²:

1. La postura evolucionista. De gran difusión en la actualidad, apunta a condicionar la existencia de la familia y su forma a los procesos de adaptación que sufra frente a nuevos contextos culturales. De esta forma la familia sería un actor social cambiante que de acuerdo a su funcionalidad exterior iría adquiriendo distintas formas: extensiva en la sociedad tradicional, nuclear en la industrial y disgregada con una clara tendencia a desaparecer en la sociedad de la información. En la actualidad entonces, la inutilidad de la familia la estaría conduciendo a su falta de razón de ser. ANTHONY GIDDENS es uno de los principales defensores de esta postura.

2. La postura de ciclo vital humano. La protagonista en la sociedad no sería la familia sino el hombre. Éste, realizaría una utilización de la misma según sus cambiantes intereses en las distintas etapas de su vida. En un determinado momento habrá una relación de protección, en otro de emancipación, en otro de reproducción, etc. Esta visión excesivamente individualista, en donde se presenta a la persona como una mera tomadora de opciones, se emparenta con la concepción de “cálculo de utilidades” que utiliza el economista GARY BECKER para analizar los comportamientos familiares.

3. La familia como fin en sí misma. En esta visión se presenta a la familia como una institución permanente a través de los distintos periodos históricos. Si bien se generan en ella cambios tangenciales, producto del contexto cultural externo, conserva siempre un lugar y una función social inalterable, se transforma pero permanece. Incluso considera a la familia antes que el matrimonio: este existe justamente para preservar a la familia. En esta corriente se encuentra por ejemplo el sociocomunitarismo del sociólogo AMITAI ETZIONI.

Se podrán analizar los cambios de la familia a lo largo de la historia, pero existe un mínimo común denominador sobre las funciones sociales que cumple:

1. La equidad generacional: actividad privada de trascendencia social que consiste en cuidar material y afectivamente a aquellos más débiles, los que están llegando (niños) y los que se están yendo (los ancianos).

2. La socialización y transmisión cultural: actividad consistente en “introducir” al niño en la sociedad en la que vive, en transmitirle las formas de hacer, pensar, creer, etc., en cuanto miembro de esa sociedad²³.

3. El control social: la enseñanza y el compromiso que debe ir adquiriendo la persona de evitar las conductas desviadas. La construcción del autocontrol básico para convivir en sociedad.

²² Vid. PÉREZ ADÁN, JOSÉ, *Diez temas de sociología*, Madrid, Ediciones internacionales universitarias, 2001.

²³ Vid. LUCAS MARIN, ANTONIO, *Razón y sociedad*, Madrid, Ibericoeuropea Ediciones, 1992.

II. Los cambios estructurales en la familia argentina

En las últimas décadas la estructura familiar ha experimentado en la Argentina una serie de modificaciones muy significativas. Este fenómeno viene acompañado por un contexto internacional de similares características.

Se puede sintetizar el cambio, variable en intensidad según la sociedad a la que se haga referencia, en los siguientes indicadores:

- Aumento en la edad de los que contraen matrimonio
- Aumento de la cohabitación y el consiguiente incremento de los hijos extramatrimoniales
- Aumento del monoparentalismo
- Aumento del número de divorcios
- Disminución del número de personas por hogar
- Aumento de los hogares unipersonales
- Aparición de nuevos modelos familiares

Veamos cómo podemos ejemplificar cuantitativamente algunos de estos cambios sociales en la sociedad argentina.

CIUDAD DE BUENOS AIRES + GBA *Población soltera en el total de 20-29 años²⁴*

EDAD	AÑO		
	1980	1991	2001
20-24	67,2%	70,7%	72,1%
25-29	27,6%	29,3%	44,1%

En los últimos veinte años se presenta un significativo cambio, especialmente en la franja que va de los 25 a los 29 años. En la primer franja de edad (20-24 años) hay un incremento en la proporción de solteros aunque no muy significativo, el cambio cultural se manifiesta sin embargo en toda su magnitud entre los 25 y los 29. Y aquí es donde se produce el gran salto especialmente en la última década. Seguramente en este caso juegan dos factores: la ampliación en el tiempo de las actividades que frenan el cambio de estado (los estudios por ejemplo) y la pérdida de prestigio social de la figura matrimonial. Con respecto a lo primero, el siguiente cuadro lo corrobora:

TOTAL DEL PAÍS *Población que vive como hijos en hogares nucleares en el total de 15-24 años²⁵*

²⁴ Fuente: INDEC. "CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA".

²⁵ Fuente: INDEC. "CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA".

AÑO	PORC
1980	34,2%
1991	51,0%
2001	53,0%

La confirmación de que los cambios culturales se han acelerado recientemente se presenta en el tema de las uniones consensuales:

PORCENTAJE UNIONES CONSENSUALES EN TOTAL DE UNIONES
(MUJERES)

Año	<u>TODAS EDADES</u>		<u>20-29 AÑOS</u>	
	País	Ciudad de Buenos Aires	País	Ciudad de Buenos Aires
1980	11,5	9,0	15,1	13,5
1991	18,0	13,7	26,6	24,7
2001	24,6	21,0	48,1	50,6

Como se aprecia, el cambio tiene tres perspectivas:

- Temporalmente, tanto en el promedio nacional como en la Ciudad de Buenos Aires, el incremento de uniones consensuales es elocuente. Si bien se puede ver que el 75% de la población unida está casada, considerando la temporalidad y los cambios generacionales, las perspectivas tienden claramente a la informalidad.
- Por jurisdicciones, el cambio se percibe como más intenso en la Ciudad de Buenos Aires.
- Por edades, es donde la diferencia es mayor y se llega al punto mencionado arriba. Los jóvenes prácticamente duplican (en la Ciudad de Buenos Aires, la proporción es aún mayor) los promedios generales para todas las edades. Si el 75% en la Nación y el 80% en la Ciudad de Buenos Aires, de los unidos están casados, esto se reduce al 52% y al 50% respectivamente entre los jóvenes.

Si se toma el tipo de unión en el total de uniones de la población mayor de 14 años, se encuentran nuevamente significativas modificaciones en los últimos años:

- Sobre el total de unidos, el 18% lo estaba de manera consensual en 1991
- Sobre el total de unidos, el 27% lo estaba de manera consensual en 2001. En este caso los distritos extremos son Formosa con el 48% y Mendoza con el 18,5%

- Para el último registro (2001) esta cifra se eleva al 70% en la franja de población joven de 14 a 24 años. 2 de cada 3 jóvenes que se unen, lo hacen de forma consensual.

Esto incide, evidentemente, en la estructura general de la población considerando su estado civil:

Total país población unida y casada en total de 15 años y más²⁶

ESTADO CIVIL	1980	1991	2001
UNIDA	6,9%	10,7%	12,3%
CASADA	54,1%	48,9%	37,8%

Es entonces sencillo de entender el incremento de los hijos extramatrimoniales:

Hijos extramatrimoniales (en %)

Año	País	Capital Federal
1980	29,5	21,0
1985	33,3	27,0
1990	37,5	30,0
1995	43,6	39,0
1997	45,1	-
2001	51,0	53,0

Actualmente en Argentina nacen más chicos extramatrimoniales que dentro del matrimonio. Lo propio ocurre con la Ciudad de Buenos Aires, un distrito siempre por debajo del promedio nacional pero que ahora se encuentra por encima. La informalidad en este sentido no puede atribuirse, como se hizo tradicionalmente, a ignorancia sino a convicciones, a cambios en los valores culturales, pues se trata del distrito más educado del país y seguramente de Latinoamérica.

El incremento de los hogares unipersonales también se presenta como un fenómeno en ascenso, con una presencia mayor aún en las grandes ciudades. He aquí un ejemplo:

Hogares unipersonales (en %)²⁷

Año	País	Capital Federal
1960	6,8	-
1970	10,2	15,9
1980	10,5	16,9
1991	13,5	22,4
2001	15,0	26,2

²⁶ Fuente: INDEC. "CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA".

²⁷ Fuente: INDEC. "CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA".

En cuarenta años se han más que duplicado los hogares unipersonales en el país. En la Ciudad de Buenos Aires, ya constituyen más de la cuarta parte del total. En este distrito casi el 70% (68,7%) están compuestos por mujeres y dentro de este grupo el 45% son mayores de 65 años. Aquí ya se vislumbra una de las consecuencias de estos cambios culturales, en la que se ahondará más adelante: el envejecimiento poblacional.

Obsérvese ahora la evolución porcentual de los hogares en donde la jefa es mujer:

Año	%
1960	4,9
1980	19,2
1991	22,3
2001	27,7

Actualmente, casi la tercera parte de los hogares están manejados por una sola jefa mujer. Esta situación provoca en general precariedad en las condiciones de vida. Aún en los casos en los que existió una situación previa de divorcio y no de abandono, la mujer carga con la peor parte. Un informe reciente del Registro Civil de la ciudad de Buenos Aires²⁸ acompaña esta aseveración: el 44,7% de los varones divorciados está otra vez en compañía. Esta cifra desciende bruscamente al 21,1% para el caso de las mujeres.

Finalmente toca analizar la evolución del divorcio. Para este indicador no se cuenta con cifras de todos los distritos pero sí de los más importantes. Se realizará una comparación entre lo que constituían antes del dictado de la ley las separaciones y lo que luego fueron los divorcios. Se tomarán períodos comparables alejados del año 1987 (año de sanción de la ley) para evitar distorsiones producto de la “puesta al día” de porciones de la población que estaban esperando esta nueva situación ya sea para casarse por segunda vez, ya sea sencillamente para obtener el divorcio. Los distritos tomados constituyen más del 75% del total de la población del país:

DISTRITO	81-85	91-95	incremento %
Ciudad de Buenos Aires	3.122	6.360	+104
Buenos Aires	2.957	9.395	+218
Córdoba	1.622	1.813	+12
Rio Negro	69	380	+450
San Juan	97	251	+159
Sta. Cruz	17	170	+900
Corrientes	62	11	-82
Chubut	54	30	-44
Entre Ríos	206	748	+263
Mendoza	217	1.103	+408

²⁸ Publicado en el diario LA RAZÓN del 16/7/04.

Neuquen	18	237	+1.217
<i>Total</i>	<i>8.441</i>	<i>20.498</i>	<i>+143</i>
<i>Matrimonios</i>			
DISTRITO	81-85	91-95	incremento %
Ciudad de Buenos Aires	18.090	17.362	-4
Provincia de Buenos Aires	64.272	60.424	-6
<i>Matrimonios</i>			
Córdoba	15.695	15.058	-4
Rio Negro	2.050	2.338	+14
San Juan	3.274	3.172	-3
Santa Cruz	946	816	-14
Corrientes	1.375	1.239	-10
Chubut	1.349	1.257	-7
Entre Rios	6.287	5.428	-14
Mendoza	8.344	8.963	-7
Neuquen	1.480	2.029	+37
<i>Total</i>	<i>123.162</i>	<i>118.086</i>	<i>-4</i>

Como se aprecia, se produjo un gran aumento en el número de divorcios en comparación a lo que eran las separaciones y una muy leve disminución en la cantidad de matrimonios, tomando la comparación entre estos dos períodos. Sin embargo, es necesario aclarar que el divorcio como institución no llegó a ser en nuestra sociedad una opción masiva: esto se explica en la tendencia a unirse informalmente que como se vio ha crecido tanto en los últimos años.

III. *El envejecimiento poblacional*

Los indicadores expuestos hasta aquí son suficientes para ilustrar algunos de los cambios operados en la estructura familiar. Sin embargo, se puede dar todavía un paso más. Al comienzo se hablaba de las consecuencias sociales de las conductas. Pues bien, la familia es una relación social y lo que allí ocurra repercutirá en la sociedad toda.

En nuestro país, al igual que lo que está ocurriendo en prácticamente todo el mundo, las consecuencias de los cambios familiares producen, en términos poblacionales, un envejecimiento. Sabido es que la informalidad familiar tiene entre sus consecuencias inevitables una baja en la fecundidad y una mayor cantidad de aparición de problemas sociales con los hijos. Las familias reconstituidas o “inciertas” generan frecuentemente problemas de límites y vínculos²⁹.

Si se tomaran, por ejemplo, los indicadores vitales registrados entre los censos, se vería claramente el descenso de las tasas de natalidad: las “fotos” que se nos van mostrando cada diez años, se construyen día a día en las conductas cotidianas.

²⁹ Vid. DONATI, PIERPAOLO, *Manual de sociología de la familia*. Pamplona, Eunsa, 2003.

A. los indicadores objetivos

Para medir si realmente en nuestro país se está produciendo un proceso de esta naturaleza, se tomarán los indicadores más claros y precisos. En primer lugar se analizará la tasa de crecimiento medio anual de nuestro país. En las últimas décadas, entre 1970 y 1980 fue del 18 por mil, entre 1980 y 1991 fue del 15 por mil y entre 1991 y 2001 fue del 11,2 por mil. Este indicador puede variar por el saldo migratorio o por el crecimiento vegetativo. Si bien el primero puede estar influyendo por los distintos momentos en los cuales se registraron emigraciones hacia Europa y Estados Unidos, lo concreto es que el crecimiento se desaceleró por la falta de natalidad registrada en los años intercensales, ya que la tasa de mortalidad se ha mantenido estable en los últimos años.

B. la población por edades

El de población discriminada por grupos de edad es un indicador muy confiable y utilizado para medir los niveles de juventud o envejecimiento poblacional. En términos internacionales se considera “envejecida” a una población que tiene más de un 7% de personas mayores de 65 años, “madura” a la que registra entre el 7 y el 4% y “joven” a la que registra menos del 4%. Veamos cómo evolucionó en Argentina este indicador:

ARGENTINA. POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS³⁰

<u>AÑO</u>	<u>%</u>
<u>1895</u>	2,1
<u>1914</u>	2,3
<u>1947</u>	3,9
<u>1960</u>	5,5
<u>1970</u>	<u>7,2</u>
<u>1980</u>	8,2
<u>1991</u>	8,9
<u>2001</u>	<u>9,9</u>

Como se aprecia, a partir de 1970 la población argentina pasó a tener una estructura envejecida que se ha seguido afianzando hasta nuestros días.

Considerando a la población por jurisdicciones (tomando a las 23 provincias más Ciudad de Buenos Aires, más discriminando a la Provincia de Buenos Aires entre Gran Buenos Aires y resto de la provincia) la evolución en las últimas décadas ha sido la siguiente, considerando los parámetros arriba mencionados:

³⁰ Fuente: INDEC. “CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA”.

PROVINCIAS. CLASIFICACION SEGUN 3ª FRANJA DE POBLACION³¹

<u>TIPO</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1991</u>	<u>2001</u>
JOVEN	12	8	4	3	1
MADURA	12	13	13	13	10
ENVEJECIDA	1	4	8	9	14

La evolución hacia una estructura envejecida se hace notable: de doce distritos jóvenes se pasa a sólo uno (Tierra del Fuego, que se encuentra en esta situación no por crecimiento vegetativo sino por saldo migratorio) y de uno envejecido a catorce. Y todo esto en sólo cuatro décadas.

En el otro extremo, está la franja de 0 a 14 años. Considerando a esta porción de la población los parámetros de clasificación son los siguientes: una población "joven" suele superar el 40% del total, una población envejecida no superará el 20% y una "madura" rondaría entre el 20 y el 40%. En el caso de nuestro país la evolución del porcentaje ha sido la siguiente:

ARGENTINA. PORCENTAJE POBLACIÓN 0- 14 AÑOS

<u>AÑO</u>	<u>%</u>
1895	41,3
1914	40,1
1947	30,9
1960	30,7
1970	29,1
1980	30,3
<u>1991</u>	30,6
2001	28,3

³¹ Fuente: INDEC. "CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA".

El descenso abrupto se registra en ese extenso lapso entre el censo de 1914 y 1947. A partir de allí la cifra se estabiliza. En el último período intercensal se produce un nuevo descenso. Tomando este indicador podemos hablar entonces de una población "madura".

Veamos que ocurre en el otro extremo. Según el especialista A. ZURFLUH: "En una estructura de población sana, el 10 por 100 de la misma debería corresponder a niños entre 0 y 5 años de edad"³². En general, se presentan los datos para el intervalo "0-4 años". De acuerdo a información censal y proyecciones el comportamiento del mismo sería, para el nivel nacional, el siguiente:

ARGENTINA. PORCENTAJE NIÑOS 0-4 AÑOS

<u>AÑO</u>	<u>%</u>
1950	11,3
1960	11,0
1970	10,3
1980	11,8
1990	10,2
1995	9,8
2001	9,2
2010	8,6 *
2020	7,6 *

*proyecciones

Si se considera estrictamente a los de 0 a 5 años en el último registro censal de 2001, se advierte que constituyen un 11,2% del total de la población, es decir que aún nos encontraríamos con una proporción "saludable" de niños. Sin embargo, la secuencia registrada arriba nos indica que la tendencia es negativa.

C. Los casos de Buenos Aires y Rosario

La intensidad con que impacta el proceso de envejecimiento es diferente según las jurisdicciones si bien, como se vio, se trata de un fenómeno generalizado. Llegó el

³² ZURFLUH, ANSELM, *¿Superpoblación?*, Madrid, Rialp, 1992, p. 71.

momento de detenerse en dos distritos donde las consecuencias pueden palpase mucho más concretamente.

En primer lugar consideremos a la Ciudad de Buenos Aires, el distrito más envejecido del país. A mediados de los 90 el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) proyectaba que para el año 2010 la ciudad tendría 71.000 chicos menos en edad escolar, hasta los 15 años³³. Sin embargo, la realidad ya superó a las proyecciones:

- La población porteña en la franja de los 0 a 14 años disminuyó con respecto al censo de 1991 en 96.823 niños
- En el nivel preescolar (3-5 años) hubo una baja de 19.159 niños
- En el nivel primario (6 a 12 años) hay una merma de 50.697 niños
- En el secundario (13-18 años) la merma es de 45.577 niños.

Si se mide la magnitud del fenómeno en torno a la infraestructura educativa, y suponiendo 25 alumnos por aula en el nivel preescolar, 30 en el primario y 25 en el secundario, se puede decir que esta disminución implica:

- 766 aulas menos preescolares
- 1.690 aulas menos primarias
- 1.823 aulas menos secundarias

En términos de escuelas, esto se traduce en:

- 255 jardines de infantes menos
- 241 escuelas primarias menos
- 303 escuelas secundarias menos

En el caso de Rosario en la Provincia de Santa Fe, no se cuenta con datos tan detallados por edades simples pues la información fue brindada por intervalos. Sin embargo, se puede apreciar una tendencia similar a lo que ocurre en la Ciudad de Buenos Aires en la comparación de 1991 a 2001: entre los 0 y los 14 años, hay 29.731 niños menos. La distribución por segmentos es la siguiente:

- En la franja de 0-4 años hay 16.718 niños menos
- En la franja de 5-9 años hay 8.727 niños menos
- En la franja de 10 a 14 años hay 4.286 niños menos

IV. Reflexiones a partir de los datos

Las cifras expuestas revelan una realidad innegable. Los cambios culturales han acelerado modificaciones estructurales en las formas de vida familiar: de esquemas más estables y previsibles a más inciertos y mutables. Las funciones básicas a las que hacíamos referencia más arriba se ven amenazadas en su cumplimiento y comienzan a

³³ Vid. IMAZ, JOSÉ LUIS, *Un cambio educativo*, Buenos Aires, Fundación Octubre, 1996, p. 22.

aparecer las típicas patologías sociales de origen familiar: la deuda filial, el monoparentalismo, el aislamiento familiar, etc.

Es necesario reconocer que todas estas nuevas situaciones se derivan en una serie de problemas sociales de alto costo político y económico. Piénsese solamente, y a manera de ejemplo, el enorme ahorro económico estatal y privado que implicaría bajar los niveles de violencia familiar y de inseguridad a través de un reforzamiento de los lazos familiares.

Por otra parte es también evidente que los cambios culturales han conducido a un acelerado proceso de envejecimiento poblacional con todas las implicancias, también negativas, que esto conlleva. En este caso, los aspectos de la vida social que quedan afectados son innumerables. A continuación se mencionan sólo algunos de ellos:

- desequilibrios en las cuentas previsionales al existir menos activos por cada pasivo. Este problema ya es una realidad en países como Francia y Brasil que han tenido que pagar el costo político de modificar leyes de bienestar para la población;
- cambios en el perfil político de los electorados ante un mayor peso de los ancianos;
- malgasto y desequilibrio en la implementación de políticas sociales ante la modificación sustancial del tipo de población a atender. Incrementos significativos en los gastos en salud, capacidad ociosa en el área de educación;
- Modificaciones en el mercado laboral y en el de productos y servicios.

En definitiva, ayudar a la familia es lo más barato en comparación con los gastos que ocasionan los problemas derivados de su desintegración. El intentar revertir la situación familiar general en nuestro país, redundará indudablemente, en beneficios sociales, políticos y económicos que si bien no se percibirán inmediatamente, una vez instalados generarán beneficios duraderos.

CAPÍTULO IV

BREVE HISTORIA DE LA FAMILIA

El tema de la familia, especialmente con relación a la cuestión de la población y los derechos humanos, ha sido central en el ámbito internacional durante las últimas cuatro décadas³⁴. Sin embargo, el tratamiento que la familia ha recibido en ese lapso ha sido muy variado. Por un lado, se puede afirmar que la familia, tal como lo demuestran la legislación internacional y las diferentes legislaciones nacionales, ha sido tomada en consideración como una cuestión central para el desarrollo de las personas y las naciones. Por el otro, hay que reconocer que las distintas políticas de estado nacionales e internacionales que se fueron sucediendo en las mencionadas décadas no siempre han promovido positivamente esta realidad. Aún más, la evidencia empírica internacional parece demostrar todo lo contrario.

En este sentido, es correcto afirmar que hay una nota que se encuentra presente tanto en las políticas de los organismos internacionales³⁵, como en la de los distintos estados europeos, así como aquellos de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) que hoy promueven a la familia: en todos ellos, la familia ha debido padecer mucho – y, con ella, la sociedad entera–, hasta llegar a una situación de debilidad alarmante, antes de ser considerada y tratada como una realidad de crucial importancia para el desarrollo y progreso de la sociedad, de la comunidad política y económica³⁶. Evidentemente, estas circunstancias son las que demandan en la actualidad esfuerzos titánicos para intentar revertir esa situación. La historia y evolución de la familia en cada uno de los países de la comunidad internacional a los que se hace referencia confirma esta realidad³⁷.

En este capítulo se pondrá en evidencia el *iter* jurídico y cultural de la familia en esos ámbitos. El objetivo que se busca alcanzar es el de intentar comprender las causas del debilitamiento de la institución familiar que, en muchos casos, han sido las que impulsaron las políticas familiares en muchos estados. De este modo, se aportará un análisis integral de esta realidad que permita realizar la mejor propuesta en cuanto a política familiar en la Argentina del siglo XXI.

³⁴ Vid. AGUIRRE, MARIA SOPHIA, *The Family: Human Capital Implications and It's Cost to Society*, World Congress of Families ~ New York City, May 3-4, 2002. Este es uno de los documentos que pone en evidencia la centralidad de la cuestión de la familia tanto de los diversos tratados internacionales como de las distintas cumbres, congresos y políticas de instituciones internacionales.

³⁵ Vid. AGUIRRE, MARIA SOPHIA- WOLFGRAM, ANN, *United Nations Policy and the Family: Redefining the Ties that Bind. A Study of History, Forces and Trends*, en <http://arts-sciences.cua.edu/econ/faculty/aguirre>.

³⁶ Vid. *Informe sobre el divorcio. La evidencia empírica internacional*, Cuadernos de Extensión 3, Chile, Universidad de los Andes, 2002. Los valiosos datos de la realidad internacional que se presentan aquí serán analizados más adelante.

³⁷ Ya en 1990 los futuros países miembros de la Unión Europea se reunían en Bolonia para analizar la cuestión de las políticas familiares. Vid. *Familia*, Revista Ecología Social, No 3, pp. 153 y ss. Se puede encontrar en www.ecologia-social.org.

I. Evolución histórica de la realidad familiar

Al analizar los cambios que se han ido produciendo a lo largo de la historia en la conformación de la familia y en el rol social de la misma, se observan tres variables que se relacionan con ellos: población, políticas de control de natalidad y economía. Población y economía son dos elementos fundamentales para cualquier Estado. Al mismo tiempo, es inevitable que la familia sea un punto clave en estas cuestiones. Es también cierto que hay otros aspectos de índole privada que han influido en los cambios experimentados por la familia. Entre ellos se podrían señalar las convicciones religiosas, el talante ético de las personas y las costumbres de vida³⁸. En este epígrafe, se señalarán aquellos hitos claves en la historia de las ideas que han servido de marco y fundamento filosófico-político para los cambios que se han dado en la vida familiar, en la estructura familiar.

i. Población

En 1798 el REV. THOMAS MALTHUS escribe en Inglaterra el “Ensayo sobre los principios que reglan la población”. Se puede señalar allí mismo el origen intelectual más remoto del movimiento y de los fundamentos del control de la población. En él se argüía que la población aumentaría siempre a una tasa más veloz que los alimentos y que, por lo tanto, el resultado sería una mayor miseria, pobreza y vicio en el mundo. Como solución se proponía, principalmente, la abstinencia sexual para los pobres.

Más tarde, CHARLES DARWIN, influenciado por los escritos de MALTHUS, escribirá “El origen de las especies”. De este modo, extiende el objeto de su trabajo sobre el mundo animal hasta incluir a la especie humana. DARWIN creía que las sociedades humanas se debilitaban debido a un sentimiento compasivo equivocado. Así lo manifestaba textualmente: “Los débiles mentales o corporales son pronto eliminados por los salvajes. Nosotros, en cambio, civilizamos hombres, construimos asilos para los imbeciles, para los que no tienen cura y para los enfermos, instituímos leyes para los pobres; y nuestros médicos ajustan sus habilidades hasta el máximo para salvar la vida de los enfermos hasta el último momento. Es así como los miembros débiles de nuestras sociedades transmiten sus males a su descendencia. Todos los que se han dedicado a la reproducción de animales domésticos se darán cuenta de lo injurioso que es todo esto para la especie humana”³⁹.

FRANCES GALTON, psicóloga, y perteneciente a la familia de DARWIN, concreta las ideas de éste último justificando el control de los nacimientos para detener o interrumpir la participación de aquellos de “inferior calidad humana” en la reproducción de la especie, con su consecuente daño racial a la misma. Así comienza el

³⁸ En Estados Unidos existe un instituto que justamente estudia específicamente esta relación: *The Howard Center for Family, Religion and Society*: <http://www.profam.org>

³⁹ DARWIN, CHARLES, *La descendencia del hombre*, Londres, 1871.

movimiento de control de nacimientos tal como lo analiza con lucidez un gran historiador inglés⁴⁰.

Estos rasgos aparecen diferenciados también en el libro del americano LEWIS HANKE, *La lucha por la justicia en la conquista de América* y en *El amanecer de los derechos del hombre* del lionés JEAN DUMONT, quien nos dice que “En 1550 comenzó un espectáculo insólito para el mundo: por primera vez en la historia, un emperador paraliza la expansión de su imperio para suscitar un debate: ¿es conforme a la justicia la civilización y conversión de los indios del Nuevo Mundo?”⁴¹. Es bien sabido que son JUAN GINÉS DE SEPÚLVEDA y BARTOLOMÉ DE LAS CASAS quienes responden a esta pregunta⁴². Se puede ver aquí el inicio del debate sobre los derechos humanos como las bases de la práctica del derecho internacional.

Sin embargo, otra es la realidad al norte del Río Grande. En el fragor de la guerra con México (1846 – 1848), la discusión que agita a los estadounidenses versa sobre la anexión de México. El senador JOHN CALHOUN, de Carolina del Sur, responderá en estos términos: “Anexar México sería incorporar a la raza india, porque la mitad de los mexicanos son indios, y la otra mitad, tribus mezcladas. ¡Protesto contra semejante unión! El nuestro, Señor, es un gobierno de la raza blanca”. Un siglo y medio más tarde, la protesta de CALHOUN halla eco en uno de los intelectuales más prestigiosos de los Estados Unidos: SAMUEL P. HUNTINGTON. En “*El Desafío Hispano*” el autor de “*El choque de las civilizaciones*” defiende la tesis central de que la inmigración latinoamericana amenaza con dividir a los Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas y dos lenguas distintas.

En la actualidad, a diferencia de las olas inmigratorias del pasado, los latinoamericanos no se asimilan al *mainstream* estadounidense, forman sus propios enclaves lingüísticos y rechazan los valores protestantes que son la esencia del *american dream*⁴³. El año pasado los hispanos alcanzaron los 35 millones de habitantes, o sea, el 12,5 % de la población total desplazando a los afroamericanos como primera minoría. En el 2050 se estima que el 25 % de los habitantes será hispano⁴⁴.

MARIE STOPES en Inglaterra y MARGARET SANGER en América dedicaron su vida al control de la natalidad. MARIE STOPES decía: “la sociedad permite a los enfermos, a los racialmente negligentes, a los pobres, a los carenciados, a los débiles intelectuales, a

⁴⁰ Vid. TOYNBEE, ARNOLD, *Estudio de la historia*, Buenos Aires, Emecé, 1968, tomo I, pp. 238 y ss.

⁴¹ DUMONT, JEAN, *El amanecer de los derechos del hombre*, Madrid, Encuentro, 1997.

⁴² El Padre DURÁN O.P. relata el colosal esfuerzo por traducir las Sagradas Escrituras, las oraciones, las reglas morales, a los aborígenes. Vid. DURÁN, JUAN GUILLERMO, *Monumenta Catechetica Hispanoamericana*, Buenos Aires, UCA, 1984, volumen I.

⁴³ Vid. Diario “La Nación”, Sección *Enfoques*, Buenos Aires, 15 de mayo 2004.

⁴⁴ Si se atiende al estudio reciente de la *Population Referente Bureau*, el único país desarrollado que tendrá un alto crecimiento de población para el 2050 es Estados Unidos (420 millones), por tanto los hispanos llegarán a 105 millones.

los más bajos y peores miembros de la comunidad, producir miles y miles de inferiores criaturas, muchas de ellas muertas por su herencia física o al menos impedidos de una vida normal, drenan los recursos de las clases pudientes que tiene un sentido de responsabilidad. Las clases mejor liberadas del costo de instituciones, hospitales, prisiones, etc., principalmente llenos de los inferiores raciales, serían capaces de agrandar sus propias familias”⁴⁵.

Por su parte, MARGARET SANGER dirá a los graduados de Harvard, que a principios del siglo pasado tenían un promedio de hijo inferior a uno: “Más hijos para los capacitados, menos para los que no lo son” y también “El control de natalidad debe crear una raza de pura sangre”. Asimismo, desde 1917 hasta 1938, MARGARET SANGER como editora de la revista *The Birth Control Review*, permite que publiquen en ella científicos, médicos y psicólogos de diferentes nacionalidades; ingleses, americanos y alemanes principalmente. Justamente uno de los más destacados fue el LOTHROP STODDARD, doctor en Harvard, autor de varios libros contra los negros y otras minorías⁴⁶. En 1940, en su libro *Into the Darkness Nazi German Today* expresa su admiración por el método de limpieza de raza por medio de la esterilización de quienes eran considerados no aptos para la reproducción. La ley de esterilización alemana de 1933, elogiada por STODDARD fue inspirada, a su vez, por HARRY LAUGHLIN.

Los juicios de Nuremberg provocan algunos cambios. Los mismos pusieron de manifiesto lo inhumano de las prácticas de eugenesia. SANGER comienza a hablar entonces de “paternidad planificada” y de “superpoblación”. Es así, como en 1952, SANGER funda la *International Planned Parenthood Federation* (IPPF). El mismo año, JOHN ROCKEFELLER III funda en Nueva York el *Population Council*, que influirá con el tiempo en las políticas de población de las Naciones Unidas hasta nuestros días. Asimismo, estos centros comienzan a adherirse a movimientos socialistas de liberación femenina como los de la revolución sexual.

Los datos demuestran lo que se ha venido señalando. En 1968 Puerto Rico tenía la más alta tasa de esterilización del mundo. El 35% de las mujeres entre 15 y 49 años habían sido esterilizadas. Mientras que en la India el porcentaje era del 5% y del 3% en Pakistán. El 90% de estas esterilizaciones de mujeres de tez morena fueron pagadas por Estados Unidos y realizadas, en muchos casos, sin la autorización de las propias mujeres.

En Estados Unidos la tasa de esterilización era un 30% más alta entre los hispanos que entre los angloamericanos. En cuanto al aborto en el estado de Maryland, el 40% de los mismos ocurrían en no-blancos, cuando su parte en la población era de

⁴⁵ Vid. TOYNBEE, ARNOLD, *Estudio de la historia*, Buenos Aires, Emecé, 1968, tomo I.

⁴⁶ Vid. TOYNBEE, ARNOLD, *Estudio de la historia*, Buenos Aires, Emecé, lo describe a STODDARD, LOTHROP como el autor de las leyes restrictivas de la inmigración de 1921 y 1924, con el objetivo de salvar “su americanismo ciento por ciento”.

sólo el 22%. Durante 1976, el 33% de todos los abortos fueron realizados en no-blancos, mientras que estos constituían el 13,2% de la población. El 16 de enero de 1978 *Los Angeles Times* tenía 10 columnas de clasificados de ofrecimiento de abortos. Los *Ángeles Opinión* (en español) el mismo día tenía 38 columnas. Entre 1970 y 1974 la mitad de los abortos en Nueva York fueron cumplidos en no-blancos (negros y puertorriqueños).

En 1974, ante el Juez en el Distrito Federal, el representante de pobres que habían sido esterilizados en hospitales y clínicas con tasa asignada a planeamiento familiar, informó que en los últimos años habían sido esterilizadas anualmente de 100.000 a 150.000 mujeres. Los que ayudaban al aborto apelan a los contribuyentes por los menores costos comparados con los costos de un año de cuidado a los niños: US\$ 27 millones vs. US\$ 464 millones. El Instituto ALAN GUTTMACHER informó en el *Washington Post* que en 1976, 274.000 abortos se ejecutaron a un costo de US\$ 61 millones. Añadían que si sólo 1/3 de este número de mujeres pobres hubieran dado a luz, el costo para el erario público sería de US\$ 200 millones.

Ya en 1969, tres años después de la muerte de MARGARET SANGER, el vicepresidente de la *International Planned Parenthood Federation* envía un memorando a BERNARD BERELSON donde detalla distintas medidas para reducir la fecundidad en los Estados Unidos. Se puede señalar que aquí se ve con mucha claridad cómo irrumpen el tema de la reducción de la población en la familia⁴⁷.

Con respecto a la aprobación del aborto en el famoso juicio *Roe vs. Wade*, cabe destacar que el mismo fue precedido de la reunión de obispos anglicanos en Lambeth, 1930 y el Consejo Federal de Iglesias, 1931 que alentaron esa iniciativa.

CUADRO 1. EJEMPLO DE MEDIDAS PROPUESTAS PARA REDUCIR LA FERTILIDAD EN ESTADOS UNIDOS POR IMPACTOS UNIVERSALES O SELECTIVOS⁴⁸

Impacto Universal	Impacto selectivo dependiendo del status socio-económico
--------------------------	-----------------------------------------------------------------

⁴⁷ Vid. Cuadro 1.

⁴⁸ El autor de este cuadro fue JAFFÉ, FREDERICK S. Vicepresidente de Paternidad Responsable (IPPF), 11/03/1969.

<p><u>Constricción Social</u></p> <p>Reestructuración de la familia:</p> <p>a) Posponer o evitar el matrimonio.</p> <p>b) Cambiar la imagen de familia ideal.</p> <p>Educación compulsiva de los chicos.</p> <p>Porcentaje creciente de homosexuales.</p> <p>Educar para la limitación de la familia.</p> <p>Impulsar a las mujeres al trabajo.</p>	<p><u>Incentivos/Desalientos económicos</u></p> <p>Modificar la política de impuestos:</p> <p>a) Aumentar impuesto al matrimonio.</p> <p>b) Impuesto a los hijos</p> <p>c) Impuesto a los casados mayores que a los solteros</p> <p>d) Eliminar las exenciones impositivas a los padres.</p> <p>e) Impuestos adicionales a los padres con uno o dos hijos en la escuela</p> <p>Reducir o eliminar los beneficios a la maternidad (económicos y de licencia).</p> <p>Reducir las recompensas salariales para los hijos o la familia.</p> <p>Premios por dilatar el casamiento o por espaciar los hijos.</p> <p>Pensiones para mujeres de 45 años con menos de x hijos.</p> <p>Eliminar pagos sociales después de los dos hijos.</p> <p>Depresión crónica.</p>	<p>Requerir que la mujer trabaje y proveer pocas facilidades para el cuidado de los hijos.</p> <p>Eliminar o limitar la financiación pública para el cuidado médico, vivienda, préstamos y subsidios para familias con más de x hijos.</p> <p><u>Controles sociales</u></p> <p>Aborto compulsivo para hijos que se tengan fuera del matrimonio.</p> <p>Compulsiva esterilización de todos los que tienen dos hijos, excepto a unos pocos que se les permitan tres.</p> <p>Limitar los embarazos a grupos de adultos.</p> <p>Certificado de permiso para tener hijos.</p> <p><u>Políticas de vivienda</u></p> <p>a) Desalentar el poseer viviendas privadas.</p> <p>Límites a la vivienda pública para un mínimo que exceden dos hijos.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Medidas para prevenir embarazos no deseados</p>	
<p>Pagos para alentar la esterilización.</p> <p>Pagos para alentar la anticoncepción.</p> <p>Pagos para alentar el aborto.</p> <p>Abortos y esterilización al que lo demande.</p>	<p>Permitir que ciertos anticonceptivos sean distribuidos sin intervención médica.</p> <p>Mejorar la tecnología de anticonceptivos.</p> <p>Hacer que la anticoncepción sea accesible y disponible para todos.</p> <p>Mejorar la salud maternal con el planeamiento familiar como elemento principal.</p>

ii. Argentina y el control de población

Luego vinieron las reuniones internacionales sobre población. Con respecto a la de 1974 en Bucarest, es importante señalar la posición que la delegación argentina tuvo allí. MERCENARO BOUTELL, quien encabezaba la delegación, propuso “nada menos que 69 enmiendas, la mayoría de las cuales eran objeciones a los apartados del Plan dedicados a la planificación familiar y a la reducción del crecimiento de la población”⁴⁹. Esta posición se manifestó también internamente con los decretos del Poder Ejecutivo N° 659/74 (JUAN DOMINGO PERÓN) y N° 3938/76 (JORGE RAFAEL VIDELA). El primero establecía el control de la comercialización y venta de productos medicinales anticonceptivos y prohibía el desarrollo de actividades destinadas directa o indirectamente al control de la natalidad. El segundo fijaba objetivos y políticas de crecimiento poblacional en el país. Mientras estuvieron vigentes durante la década del 70 se pudo observar un aumento de la tasa de crecimiento y fecundidad, hecho muchas veces ignorado en sus causas.

Más tarde, RAÚL ALFONSÍN dispondrá, mediante el decreto N° 2274/5-12-86, la autorización de la venta libre de las píldoras y métodos anticonceptivos. También “dispone el acceso fluido a la información que posibilite decidir libremente a las familias en lo relativo a su reproducción”⁵⁰.

Este fue el primer documento oficial dedicado a esta temática y respondía a las indicaciones del informe KISSINGER⁵¹. Esta estrategia –decreto y afines – contaron con la

⁴⁹ FERRER, MANUEL – FERRER, ANA MARÍA – D’ENTREMONT, ALBAN, *Las políticas demográficas*, Pamplona, EUNSA, 1975, p. 49.

⁵⁰ Está destinado a “informar, orientar, asesorar y educar” y se constituyó en la base de un documento dedicado a los docentes mendocinos con el propósito de inducirlos a la temática de la educación sexual. Justamente se titulaba “Capítulo de la Guía de Salud Mental referido a la educación sexual”, editado en la Imprenta Oficial de la Provincia de Mendoza y tenía 64 páginas con fotos y explicaciones que al descubrirlas provocaron una violenta reacción de los cuyanos.

⁵¹ El Memorando de Estudio para Seguridad Nacional N° 200 (NSSM 200) original, sobre el tema “Implicancias de crecimiento de la población mundial para la seguridad de los EEUU y sus intereses de ultramar” fue elaborado por HENRY A. KISSINGER. El 26 de noviembre de 1975 fue expedido el Memorando de Resolución de Seguridad Nacional (NSDM 314) que contenía anexas las recomendaciones de KISSINGER. El documento hace referencia a que sería mas conveniente utilizar los aportes de EEUU para fines de control poblacional que para elevar la producción a través de inversiones directas en riego, proyectos de energía e industrias. También explica como los dirigentes en los países en desarrollo deben ser “persuadidos”. Se deben atender “sus inquietudes particulares”. Se llevarán a cabo “sofisticados recursos de propaganda acerca de los beneficios de reducir la población”. Señala ese memorandum que había que ser cautelosos para evitar que esas actividades aparecieran ante los países en desarrollo como la política de un país industrializado: “Para eliminar cualquier sospecha del oficialismo y del público del país huésped se debe integrar el planeamiento familiar con los servicios de salud”. También destacaba la importancia de incorporarlos a la educación: “Los EEUU pueden ayudar a minimizar los cargos de una motivación imperialista escondida detrás de su apoyo a las actividades en materia poblacional, afirmando reiteradamente que tal ayuda deriva de la preocupación sobre: a) el derecho del individuo de determinar libre y responsablemente el espaciamiento de sus hijos... y b) el desarrollo fundamental socio-económico

colaboración de DOMINGO OLIVARES⁵², Director Ejecutivo de la Asociación Argentina de Planificación Familiar, fundada en 1966, como filial en nuestro país de la *International Planned Parenthood Federation* (IPPF) fundada por NELSON ROCKEFELLER III en 1952 con el aporte que MARGARET SANGER había desarrollado con su movimiento. Los intereses económicos y eugenésicos no tienen mejor aliado que “la revolución sexual”, como lo denominó WILHELM REICH en el libro homónimo que en 1927, en Viena, predijo los pasos necesarios para destruir a la familia. El paso definitivo sería el casamiento de homosexuales.

En 1987 la ley 23.515 de divorcio vincular que, enancada a un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 1986, declara la inconstitucionalidad del matrimonio indisoluble. La disminución de la cantidad de matrimonios celebrados a partir de ese momento es evidente⁵³:

AÑO	1990 ⁵⁴	1992 ⁵⁵	1994 ⁵⁶	1996 ⁵⁷	1997 ⁵⁸	2001 ⁵⁹	2002 ⁶⁰
-----	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

de los países pobres”. La mayor preocupación de EEUU se centraba en que las tasas de crecimiento inclinaban la balanza del poder hacia las naciones emergentes del sur.

⁵². Justamente, es DOMINGO OLIVARES quien presenta una comunicación el 14 de octubre de 1971 en la Novena Sesión Científica de la Sociedad de Obstetricia y Ginecología de Buenos Aires, donde sugiere el aborto inducido eugenésico poniendo “en juego valores morales”. A los dos años publica un libro en colaboración, donde más explícitamente dice “La familia tradicional hace del niño un futuro hombre sometido, pues lo obliga a inhibir sus manifestaciones instintivas. El Estado añade luego su sometimiento sobre el proletariado, y al sumirlo en la miseria económica, lo sume también en la miseria sexual. La frustración sexual neurotiza al obrero, que así queda inhabilitado para su lucha sociopolítica de reivindicación. La promiscuidad obligada, el agotamiento físico y moral, impiden el goce sexual. La ignorancia sobre anticonceptivos o la imposibilidad de conseguirlos, así como la prohibición legal del aborto, agotan a las mujeres del proletariado a embarazos repetidos y las llevan a rehusarse al placer por temor al embarazo. Por eso REICH propone concretamente, en una plataforma común de exigencias sociales y sexuales, luchar por mejores viviendas como así también contra la ley que prohíbe y pena el aborto al mismo tiempo que lograr el esclarecimiento de las masas, como pasos previos a la revolución” (OLIVARES, DOMINGO J. y otros, *Aborto. Estudio clínico, psicológico, social y jurídico*, Buenos Aires, Ed. Médica Panamericana, 1973, p. 346).

⁵³ Por otra parte, en los censos posteriores a la ley de divorcio vincular no se especifican claramente el número de matrimonios, como lo hizo el censo de 1980 donde se distinguía, por ejemplo, la composición de jefes de hogar. Allí, se advertía lo siguiente: los varones casados que se desempeñaban como jefes de familia ascendían a un 64%, y un 2% de varones viudos se encontraba en la misma situación; por su parte, un 3% de mujeres casadas y un 9% de mujeres viudas estaban al frente de sus hogares; por lo tanto, el 78% de los hogares provenían de matrimonios estables. El 22% restante se componía de la siguiente manera: 10% de varones o mujeres solteras, 9% de varones y mujeres unidos de hecho y 3% de divorcios.

⁵⁴ SCALA, JORGE y otros, *Doce años de divorcio en la Argentina*, Buenos Aires, Educa, 1999, p. 95.

⁵⁵ SCALA, JORGE y otros, *Doce años de divorcio en la Argentina*, Buenos Aires, Educa, 1999, p. 98.

⁵⁶ SCALA, JORGE y otros, *Doce años de divorcio en la Argentina*, Buenos Aires, Educa, 1999, p. 97.

Casamientos	186.377	156.579	158.505	158.805	148.721	130.539	122.343
-------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Por otra parte, la Ciudad de Buenos Aires es la primera ciudad de América Latina donde se ha sancionado legislativamente el reconocimiento legal de las "uniones civiles" heterosexuales u homosexuales. La provincia de Río Negro sancionó una ley similar en diciembre de 2002, y se han presentado proyectos en las legislaturas de Santa Fe, Córdoba, Mendoza, La Pampa y Buenos Aires⁶¹.

Tanto en el ámbito nacional así como en algunas provincias se ha sancionado una ley de Salud Reproductiva. En muchas ocasiones estas leyes dejan de lado la patria potestad y se promueve, mediante la educación sexual, la actividad sexual de los adolescentes. Con la excusa de evitar el aborto, se los inicia en el uso de todo tipo de anticonceptivos, inclusive los abortivos, pues Salud Pública por medio de ANMAT no distingue unos de otros⁶².

Se oculta también la experiencia de los países que llevan estadísticas serias (Estados Unidos y Gran Bretaña) donde se ha comprobado que la educación sexual basada únicamente en enseñar a utilizar las técnicas de anticoncepción entre adolescentes conlleva, irremediablemente, a aumentar el número de abortos.

Una reciente ley de esterilización ha sido aprobada en el Chaco. Proyectos similares se discuten en Santa Fe y en Buenos Aires.

Es importante señalar que en todos los casos citados ha habido una fuerte presión por parte de los organismos internacionales. Según consta en el Diario de Sesiones del Senado de la Nación del 21 de mayo de 1986, en la reunión del Comité Parlamentario Argentino de Población y Desarrollo, el Presidente del Grupo Parlamentario Peruano, CELSO SOTOMARINO, señaló las dificultades que tenían en su país por haber impedido la promulgación del proyecto de planificación familiar.

Más recientemente se han introducido leyes específicas, por ejemplo en la provincia de Buenos Aires, donde se ha hecho obligatorio para las escuelas privadas, y

⁵⁷ UNITED NATIONS, *Demographic Yearbook y 1998*, New York, 2000.

⁵⁸ UNITED NATIONS, *Demographic Yearbook y 1998*, New York, 2000.

⁵⁹ REVISTA "LA NACIÓN", *Cómo éramos, cómo somos*, Buenos Aires, La Nación, 2004.

⁶⁰ MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, *Estadísticas Vitales 2002*, Buenos Aires, 2003.

⁶¹ No son muchos los países del mundo que encabezan esta lista: Dinamarca en 1989, luego Noruega y algunas regiones autónomas de España, Holanda, Bélgica, Canadá, Francia y Gran Bretaña; asimismo, el tema está en discusión en Estados Unidos y algunos otros países.

⁶² Al respecto puede verse el caso "*Portal de Belén*" donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce que el *Inmediat* tiene efectos abortivos. Sin embargo, cabe destacar que se trata de un caso de más 30 "píldoras del día después" que se comercializan en la actualidad en la República Argentina, todas ellas aprobadas por la ANMAT.

también en el orden nacional, el Plan Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable⁶³.

¿Y qué sucede mientras tanto con la población? El resultado provisional del censo 2001 muestra una brusca caída del crecimiento esperado. Ahora son sólo 36.223.947 en lugar de los 37.031.803⁶⁴ que se esperaban para el 2000.

iii. Índices de natalidad en la población mundial

En 1988 JEAN BOURGEOIS-PICHAT, presidente del Instituto de Demografía Política de París, afirmaba que si la población seguía decreciendo al 2% anual como lo hacía en Alemania e Italia, y se aplicaba el mismo criterio a toda Europa, esta desaparecería en el 2250. A ese ritmo la humanidad seguiría el mismo camino que Europa, pero en el 2400.

BOURGEOIS-PICHAT ha supuesto que ésto puede cambiar si se modifica la caída. Hasta ahora no ha sido posible con medidas económicas en los países europeos que lo han intentado, pues se trata de una mentalidad cultural que ha abrazado el hedonismo, que se ha convertido al sexo placer y ha dejado de lado su función procreadora.

También GERARD DUMONT, sucesor en el Instituto parisino, advirtió sobre la catástrofe; y también lo hizo el economista judeo-americano, JULES SIMON, que insistió en que sin crecimiento demográfico no hay crecimiento económico y viceversa. La caída del Imperio Romano comienza con una disminución notable en los nacimientos. Hasta que hace muy poco tiempo (1997), la División de Población de Naciones Unidas, integrado por demógrafos de un buen nivel, cuyo presidente JOSEPH CHAMIE (por eso se la conoce como Comisión Chamie) publicó diferentes trabajos donde se entendía con claridad que la caída de la tasa de fecundidad de las mujeres (número de hijos por mujer desde los 15 años hasta los 45) estaba en plena caída en todo el mundo, excepto en los países árabes y en el África Subsahariana. Esta caída no se detenía en los 2,1 hijos por mujer (nivel de reemplazo en los países occidentales), como sostenían los controladores de la población que se habían cansado de predicar el “crecimiento 0” como la meta final de este proceso necesario para “evitar la explosión”. Por ejemplo, ROBERT MC NAMARA, miembro de la Fundación Rockefeller, ex presidente del Banco Mundial, en un trabajo para la Conferencia de Río “mostraba” con números como con un 70% de matrimonios que usaran anticonceptivos, se alcanzaba esta estabilización de

⁶³ Diario “La Nación” del 27/07/04. El Ministro de Salud, Ginés González García presentó en público la Comisión de Apoyo y Difusión al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. La misma quedó integrada por el Fondo de Asistencia a la Población de las Naciones Unidas (FUNAP), representada por María del Carmen Feijóo; el Centro Latinoamericano de Salud y Mujer (Celsam), Alicia Figueroa; la Fundación para el Estudio e Investigación de la mujer, María José Lubertino y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), cuyos orígenes se remontan a fines de los 60. Además colaboran: Asociación Médica Argentina de Anticoncepción, el Foro de los Derechos Reproductivos de la Mujer, la Asociación de Especialistas Universitarios en Estudios de las Mujeres, el Centro de Estadísticas de Población, etcétera.

⁶⁴ *Vid.* INDEC-CELADE, Serie análisis demográfico b.

la población mundial. Esto tenía dos puntos observables: por un lado, se trataba de aplicar una conducta imbuida de un racionalismo puro y, por otra parte, la FNUAP, continuaba promoviendo el aborto y la anticoncepción en todo el mundo.

Uno de los miembros más destacados de la Comisión Chamie, NICHOLAS EBERSTADT, afirma que la tasa de fecundidad viene cayendo desde hace mucho en todo el mundo, a raíz de los grandes descubrimientos y de su aplicación en el área de la medicina, que a lo largo del siglo XX aumentaron el predominio mundial de expectativa de vida de 30 a 60 años.

Esta declinación de la fecundidad puede haber comenzado en Francia en 1830, en el período post-napoleónico. En aquel entonces Francia era un país curiosamente pobre, rural, analfabeto y católico, donde la fecundidad de 7 hijos por mujer comienza a caer. Podría ser ésta una tardía influencia de la Revolución Francesa. Allí se utilizaba el argumento de las familias pobres, que no pueden tener más hijos porque la economía empeora. Sin embargo, el mismo KISSINGER afirmaba en su informe hecho entre los años 1974 y 1975 que la economía no crece si no crece la población. Las economías fuertes tienen una sólida población joven. Es el caso de Irlanda que se convirtió en la economía con mayor crecimiento en Europa con el 50% de su población debajo de los 25 años. En cambio Japón tiene una crisis económica por faltarle 800.000 trabajadores por año y una población mayor de 65 años igual a la de menos de 15.

Por otra parte, han caído los mitos de la falta de alimentos para un aumento de población. En el período 1961-1998 los alimentos *per cápita*, para consumo directo, aumentaron un 24%. En el siglo XX la población aumentó casi 4 veces: de 1600 millones a 6100 millones. Los PBN aumentaron de 20 a 40 veces. Los recursos naturales aumentaron sus reservas, produciendo una paradoja donde el consumo de minerales ha aumentado y las reservas también.

El Informe Chamie concede que la pesca ha sido afectada, pero no tanto por la población como por el crecimiento económico y la tecnología.

La fecundidad ha caído un 40% en la última mitad del siglo: de 5 a 2,8. En 83 países ha caído debajo del nivel de reemplazo. En estos países habitan 2700 millones, un 44% del total. Mil millones de estos pertenecen a países de origen europeo. La mayor concentración de niveles de sub-reemplazo está en el este de Asia: Japón, Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán. Por lejos la menor fecundidad es la de China donde las restricciones del gobierno han entrado en su tercera década.

Una mirada a los 15 países más populosos del mundo ilustran la magnitud del cambio en el último cuarto de siglo. Estos países tienen $\frac{3}{4}$ de la población de las regiones menos desarrolladas y $\frac{1}{5}$ de la población mundial.

Además de China, Tailandia está bajo el nivel, Brasil, Irán y Turquía están escasamente arriba y ligeramente arriba Bangladesh, Indonesia, México y Vietnam. En el último cuarto de siglo, la declinación de la fecundidad ha caído más del 50% pronunciadamente en 8 de estos países.

Las regiones que cuentan con una fecundidad alta son el África Subsahariana y los países islámicos. Tienen una población de 900 millones en el 2000, menos de 1/5 del total de las regiones menos desarrolladas y un poco más de 1/7 sobre el total de la población mundial.

La gran particularidad del mundo parece tender hacia familias cada vez más pequeñas. Pero el documento reciente del Prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe⁶⁵, “es profético a la manera del nuevo y del antiguo testamento, lejos de ser moralístico, ya que advierte que está en juego el porvenir mismo del hombre y la mujer unidos en una comunidad de destino” cuando la familia está en peligro⁶⁶.

ii. Familia y sociedad

Diversos estudios científicos han demostrado una íntima relación entre el debilitamiento de la institución familiar y algunos indicadores socio- culturales.

En este sentido, cabe señalar, por ejemplo, que en los últimos años, el crimen y el desorden social han aumentado; la fecundidad ha caído por debajo del nivel de reemplazo poblacional; el matrimonio y los hijos son menos frecuentes mientras que aumentan los divorcios; los hijos extra-matrimoniales han aumentado; hay falta de confianza en las instituciones públicas y privadas.

Si bien es cierto que algunos señalan que la “la acumulación de estas tendencias sociales negativas están relacionadas con la transición a la sociedad de la informática” (FUKUYAMA, 1999), hay que reconocer que se han dado también otros cambios que han influido en esta dirección: ha habido modificaciones en la naturaleza del trabajo; las innovaciones en tecnología médica han alterado el rol de la procreación y la familia; y el individualismo cultural ha debilitado a la familia, igual que a las comunidades y a los lazos nacionales.

⁶⁵ CONGREGACIÓN PARA LA DOCTRINA DE LA FE, Carta a los Obispos de la Iglesia católica sobre la colaboración del hombre y de la mujer en la Iglesia y en el mundo, 31 de mayo de 2004.

⁶⁶ MESSORI, VITTORIO, Diario *Corriere della Sera*, 31/07/04, Milán.

Por ello, AGUIRRE⁶⁷, BECKER⁶⁸ y SEN⁶⁹, entre muchos otros autores, entienden que el centro del problema se encuentra, en que todos estos cambios han influido sobre el elemento clave para el desarrollo económico: el capital humano. Decir capital humano es lo mismo que decir familia humana. Esta situación ha provocado un desarrollo económico poco estable, no sustentable⁷⁰. Toda esta realidad ha llevado a los mencionados autores a concluir que, en definitiva, una familia saludable es esencial para el desarrollo de un capital humano y social base del desarrollo económico y social de un país.

Por su parte KLIKSBURG señala que, “fortaleciendo la familia y la educación se está mejorando el capital humano de la sociedad, palanca del crecimiento económico, y el desarrollo social, y base de la estabilidad democrática, pero incluso, más allá de ello, actuar en esta dirección no es sólo mejorar un medio, hace al fin último de toda sociedad democrática. La familia es una base fundamental para múltiples áreas de actividad, pero es sobre todo un fin en sí mismo, y lo mismo sucede con la educación. Fortalecerlas es dar paso efectivo a las posibilidades de desarrollo de las potencialidades del ser humano, es dignificarlo, es ampliar sus oportunidades, es hacer crecer su libertad real”⁷¹. Por el contrario, durante muchos años, la legislación y las políticas públicas han dañado esta célula fundamental de la sociedad⁷². Las

⁶⁷ AGUIRRE, MARIA SOPHIA - ANN WOLFGAM, 1999. *Population, Resources and Environment: A Survey of the Debate*, <http://arts-sciences.cua.edu/econ/faculty/aguirre> y AGUIRRE, MARIA SOPHIA y CECILIA HADLEY, 2000. *Hindered Growth: The Ideology and Implications of Population Assistance*, <http://arts-sciences.cua.edu/econ/faculty/aguirre>.

⁶⁸ BECKER, GARY, *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (New York: National Bureau of Economic Research, 1964), (1991) *A Treatise on the Family*. Cambridge: Harvard University Press; (1993) *Human Capital, Fertility, and Economic growth*, in GARY BECKER, *Human Capital: Theoretical and Empirical Analysis, with a Special Reference to Education*, 3rd ed, Chicago: Chicago University Press. Vid. también en esta línea a SIMON, JULIAN, *The Ultimate Resource* (1981), *The Ultimate Resource 2* (1996), *Hoodwinking the Nation* (1999); BOSERUP, ESTER *Population and Technological Change* (1981), y *Economic and Demographic Relationships in Development* (1990); FUREDI, FRANK, *Population and Development: A Critical Introduction* (1997).

⁶⁹ Vid. SEN, GITA- GERMAIN, ADRIENNE – CHEN, LINCOLN G, (eds.), *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights*, Boston, Harvard University Press, 1994 y SEN, AMARTYA, *Fertility and Coercion*, *The University of Chicago Law Review* (1996) vol. 63, pp. 1035-1061.

⁷⁰ El caso francés es un claro ejemplo de los perjuicios que provoca el envejecimiento de la población para el desarrollo industrial y económico de una nación. Vid. el artículo publicado en el Diario La Nación, “Francia vive un inesperado *baby boom*” del 20 de enero de 2003, pp. 1 y 3, donde se destaca la política estatal francesa a favor del desarrollo de la familia. Además en este artículo se citan datos importantes sobre el envejecimiento de la Unión Europea.

⁷¹ KLIKSBURG, BERNARDO, *La problemática de la familia y la educación en América latina*, Venezuela, 2001. Fuente: www.iadb.org/etica.

⁷² Vid. SCALA, JORGE, *¿Matrimonio o Divorcio? La familia en el siglo XXI*, Costa Rica, Promesa, 2002; D’AGOSTINO, FRANCESCO, *Diritti della famiglia e diritti dei minori*, Persona y Derecho (2002), Pamplona, 121-142; DE LOS MOZOS, JOSE LUIS, *La protección jurídica de la familia*, *ibidem*, pp. 97- 119; *Informe sobre el divorcio. La evidencia empírica internacional*, Cuadernos de Extensión 3, Chile, Universidad de los Andes, 2002.

consecuencias de ello no tardaron en apreciarse. A continuación, se citarán algunos ejemplos y los efectos empíricos que han provocado.

iii. La familia en el mundo

No cabe duda de que uno de los factores que más desestabiliza la vida familiar es la realidad del divorcio. Sin ánimo de cuestionar la legislación que incorpora esta posibilidad en muchos de los países de la comunidad internacional, interesa estudiar la relación entre el fraccionamiento de la vida familiar y las consecuencias sociológicas que ello provoca.

Si se toma en consideración el hecho de que en la mayoría de los países la ley de divorcio es introducida en la década de los setenta y ochenta, resulta lógico que en la actualidad, a más de veinte años de su promulgación, se haya podido estudiar esta realidad y sus consecuencias.

i. Divorcio

En la actualidad, en los países desarrollados, se estima que de un 67% de niños nacidos de matrimonios, el 45% tendrán padres divorciados a la edad de 18. En los Estados Unidos el 50% de los matrimonios acaban en divorcios⁷³. Además, las estadísticas han demostrado que la tasa de divorcio ha ido en aumento desde la promulgación de la ley en la mayoría de los países donde está vigente⁷⁴.

Cuadro 39 (ver al final)

Esta realidad se refleja en algunos países asiáticos también. En la actualidad Taiwán intenta, a través de su política estatal, revertir esta situación a través de una iniciativa legislativa que exige a los futuros cónyuges, antes de contraer matrimonio, asistir a un curso de preparación para el matrimonio que se dicta en escuelas públicas. Otro ejemplo, es el caso de las clínicas matrimoniales que están surgiendo en distintos países europeos para intentar evitar las desastrosas consecuencias del divorcio⁷⁵. Como también las iniciativas a favor de la mediación familiar que se están llevando a cabo en algunos países como España y Chile.

Además, el divorcio planteado en sus inicios como remedio adecuado a una situación matrimonial enferma, se ha convertido en la actualidad en un divorcio utilizado según las voluntades personales de los cónyuges, o de sólo uno de ellos⁷⁶.

⁷³ Estadísticas sobre el divorcio en EEUU: Fuentes: *U.S. Census Bureau, National Center for Health Statistics, 1998-2000.*

⁷⁴ *Vid. Informe sobre el divorcio. La evidencia empírica internacional, Cuadernos de Extensión 3, Chile, Universidad de los Andes, 2002, pp. 37- 46.*

⁷⁵ Caso italiano; el incremento de la mediación matrimonial en distintos países también demuestra el aumento de los conflictos familiares.

⁷⁶ El actual debate español sobre las reformas al sistema legal del divorcio así lo demuestra.

Consecuentemente, la unidad matrimonial y familiar en ella fundada se ha visto gravemente debilitada⁷⁷. La realidad de la cohabitación es un efecto de esta evolución brevemente descrita.

ii. Cohabitación, Uniones de hecho, Familias Monoparentales:

En los últimos años se ha constatado que entre el 45-86% de jóvenes entre 20-25 años cohabitan en Europa del Norte. En Estados Unidos esta tasa es del 14%⁷⁸.

Además, se ha comprobado que las parejas que llegan al matrimonio habiendo cohabitado son más inestables y más propensas a acabar en un divorcio⁷⁹.

El caso sueco puede ejemplificar la situación de aquellos niños hijos de madres solteras. El desamparo en el que se encuentran si fallece la madre obliga al Estado a localizar al padre biológico (a través de estudios de ADN) aun cuando para ello hubiera que violar el anonimato del donante legalmente protegido en los casos de fecundación artificial de madre soltera⁸⁰. Se sabe que en EE.UU. el 40% de niños menores de 3 años viven con uno solo de sus padres.

En síntesis, la vigencia de leyes que admiten el divorcio, las uniones de hecho – tanto heterosexuales como homosexuales-, la adopción fuera del matrimonio y la fecundación asistida fuera del matrimonio, han provocado un debilitamiento de los lazos familiares.

En muchos ambientes de cultura occidental, –pues para la cultura oriental, la familia siempre ha sido y continúa siendo un factor cultural crucial⁸¹- se considera que en las cuestiones de vida familiar sólo interesa la voluntad individual de quienes deciden casarse, divorciarse o tener hijos. Sin embargo, los datos que se exponen a continuación, evidencian que la familia tiene interés para la sociedad entera. Si ello es así, hay que reconocer que la decisión política de promover la familia debe ser una necesidad estructural para la sociedad. Se señalan a continuación algunas de las consecuencias del debilitamiento de la familia.

ii. Consecuencias del debilitamiento de la familia

- **AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD:**

⁷⁷ Vid. CORRAL TALCIANI, HERNÁN, *Ley de Divorcio. Las razones de un no*, Chile, Universidad de los Andes, 2001.

⁷⁸ Vid. MAHER, BRIDGET, *Living Together*, Family Research Council, 2001, en www.frc.org y BROWN, SUSAN - BROWN, ALAN, *Cohabitation vs. marriage: a Comparison of Relationship Quality*, Journal Marriage and the Family 58 (1996), pp. 668-678.

⁷⁹ Vid. POPENOE, DAVID – WHITEHEAD, BARBARA (1997, 2000), *Should we live together? What Young Couples Need to Know about Cohabitation Before Marriage*, National Marriage Project, 1999, p. 3. Además, pueden verse los trabajos de WU (1998), HOEN (1997) entre otros.

⁸⁰ Vid. Corte Suprema de Suecia, 2000.

⁸¹ Vid. QUAH, EUSTON – LEE, DAVID eds., *Household economics and the Asian Family*, Times Academic Press, Singapore, 1996.

Hay una estrecha relación entre la estructura familiar y la delincuencia juvenil, conductas hostiles, etc.

Una preocupación central de nuestro tiempo es el aumento de la criminalidad en diversos países. La familia aparece, a la luz de las investigaciones al respecto, como uno de los recursos fundamentales con que cuenta la sociedad para prevenir criminalidad. Los valores inculcados a los niños en la familia en esta materia, en los años tempranos, y los ejemplos de conducta observados, van a incidir considerablemente sus decisiones y conductas futuras. Un estudio en EE.UU. (DAFOE WHITEHEAD, 1993), identificó que examinando la situación familiar de los jóvenes en centros de detención juvenil en el país, se verificaba que más del 70% provenían de familias con padre ausente.

La criminalidad latinoamericana tiende a tener un definido carácter de "criminalidad juvenil". Gran parte de los delitos son perpetrados por jóvenes. Las investigaciones sobre las causas de la misma, identifican múltiples factores de diversa índole⁸². Entre ellos, destacan claramente el tipo de familia a que pertenecen los jóvenes, el nivel educativo que tienen, y su grado de inclusión en el mercado laboral.

La familia es una de las principales posibilidades que tiene una sociedad para la prevención del delito. Sin embargo, la unidad familiar se presenta desarticulada y precaria ante el embate de la pobreza y la inequidad, y la sociedad está debilitando el rol que podría jugar la familia en este campo. Se ha observado en la región, e internacionalmente, una clara correlación entre grado de educación y criminalidad. En América Latina, vastos contingentes de niños quedan, en los hechos, excluidos del sistema educativo al poco tiempo de iniciarse en el mismo⁸³.

Otros ejemplos: en la ciudad de Wisconsin la tasa de encarcelamiento de jóvenes delincuentes es 12 veces mayor en jóvenes de padres divorciados que en jóvenes de hijos de parejas casadas⁸⁴. SAMPSON, de la Universidad de Chicago, demostró que las tasas de divorcio predicen el rango de robos en cualquier área⁸⁵. Además se ha constatado, a través del seguimiento de 6400 niños durante 20 años, que los hijos sin sus padres biológicos en la casa cometerán crímenes con penas de encarcelamiento 3 veces más que los hijos de familias intactas. Esto se ha observado tanto en EE.UU. como en Inglaterra y Australia⁸⁶.

- **AUMENTO DEL ABUSO DE MENORES**

⁸² El tema es abordado en profundidad por RATINOFF, LUIS en *Delincuencia y paz ciudadana*, BID, 1997.

⁸³ Vid. KLIKSBERG, BERNARDO, *La problemática de la familia y la educación en América latina*, Venezuela, 2001. Fuente: www.iadb.org/etica

⁸⁴ Vid. FAGAN, PATRICK – RECTOR, ROBERT, *Consecuencias del divorcio vincular en Estados Unidos*, Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile, 1999, p. 15; FAGAN, PATRICK – RECTOR, ROBERT, *The Effects of Divorce on America*, The Heritage Foundation, 5 de junio 2000, www.heritage.org; Estudio *Status Familiar de los delincuentes en las instalaciones correccionales juveniles de Wisconsin*, Departamento de Salud y Servicios Sociales de Wisconsin, División de Servicios de la Juventud, abril 1994.

⁸⁵ Vid. SAMPSON, ROBERT, *Crime in Cities: The Effects of Formal and Informal Social Control*, en TONRY, MICHAEL y MORRIS, NORVAL (eds.), *Crime and Justice*, 1992, pp. 271- 301.

⁸⁶ HARPER, CYNTHIA-MCLANAHAN, SARA., *Father Absence and Youth Incarceration*, American Sociological Association.

El abuso sexual que padecen los niños fruto de una unión de hecho es 6 veces más alto que el de aquellos concebidos dentro del matrimonio⁸⁷. El abuso de niños es 15 veces mayor en casas donde la violencia doméstica existe y ésta es más alta en situaciones irregulares⁸⁸.

- **AUMENTO DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA**

El 21 % de la violencia doméstica contra la mujer es causado por hombres: maridos, previos maridos, novios o previos novios. La incidencia de esta violencia doméstica es 25 veces más alta en mujeres que están separadas de sus maridos que entre mujeres casadas⁸⁹. Se sabe que los niños menores de dos años tienen entre el 70% y 100% más de probabilidades de ser muertos por sus padrastros que por sus padres biológicos⁹⁰.

- **AUMENTO DE PROBLEMAS DE COMPORTAMIENTO**

Hombres que han experimentado violencia doméstica tienen una probabilidad tres veces más alta de abusar a su mujer que aquellos que no la han sufrido. Niños que presencian violencia doméstica muestran problemas emocionales y de comportamiento tales como falta de integración social, baja estimación, pesadillas, agresividad con sus compañeros, miembros de la familia y con cosas materiales. La experiencia de violencia familiar o abuso aumenta la probabilidad de los niños de ser delincuentes⁹¹.

Cuadro 52 (ver al final)

- **AUMENTO DE LA ADICCIÓN A DROGAS Y ALCOHOL**

Es más alto el índice cuando se trata de adolescentes cuyos padres se han divorciado en esa etapa de la vida. Por el contrario, las familias fundadas en matrimonios estables muestran los menores rangos de adicción⁹².

- **DEBILITAMIENTO DE LA RELACIÓN PADRES- HIJOS**

⁸⁷ Estos datos corresponde a Gran Bretaña. Vid. WHELAN, ROBERT, *Broken homes and battered children*, 1994.

⁸⁸ www.ChildrenandDomesticViolence.org

⁸⁹ Vid. U.S. Department of Justice, March, 1998.

⁹⁰ Vid. WILSON, MARGO - DAILY, MARTÍN, *The Risk of Maltreatment of Children Living with Stepparents*, Nueva York, Aldine Gruyter, 1987, pp. 215- 232.

⁹¹ www.ChildrenandDomesticViolence.org

⁹² Vid. PATRICK FAGAN – ROBERT RECTOR, *The Effects of Divorce on America*, The Heritage Foundation, 5 de junio 2000, www.heritage.org . y HOFFMAN, J. - JOHNSON, R., *A National Portrait of Family Structure and Adolescent Drug Use*, *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 60, No. 3, pp. 633- 645.

En EE. UU. luego de 15 años de divorcio, el 80% de las madres y el 50% de los padres sentían que el divorcio había sido bueno para ellos, en cambio sólo un 15 % de los hijos sentían lo mismo⁹³.

- **AUMENTO DEL DAÑO PSICOLÓGICO DE LOS HIJOS**

Hay evidencia científica de que la ruptura voluntaria del matrimonio causa daños psicológicos a los hijos. Algunas investigaciones han demostrado que la diferencia entre el bienestar psicológico de descendientes de familias divorciadas y de familias intactas crece con el pasar del tiempo en vez de acotarse. La falta de buenos modelos, de relaciones personales hace más difícil formar y mantener una pareja estable y satisfactoria⁹⁴. Un estudio en Gran Bretaña a nivel nacional encontró un estrecho vínculo entre el divorcio de los padres durante los 7 y 16 años de los hijos y una baja en el promedio de salud mental de los adultos jóvenes, con un 39% que padece una psicopatología⁹⁵. Un estudio en la Universidad de North Carolina indica que las causas más frecuentes de suicidios de adolescentes es el divorcio de sus padres⁹⁶.

- **AUMENTO DE LOS ÍNDICES DE POBREZA**

Se ha constatado que existe una relación directa entre la estabilidad del matrimonio y el índice de pobreza de esa unidad familiar⁹⁷. Cuando más estable resulta el matrimonio, la familia goza de un mejor nivel económico⁹⁸.

- **AUMENTO DE LA CANTIDAD DE MUJERES EN EL ÁMBITO LABORAL**

Sería muy positivo que hubiera políticas familiares que permitieran la conciliación de la vida familiar y laboral fuera del hogar, tanto del varón como de la mujer. Así como la incorporación de la mujer al mercado laboral es muy positiva en muchos aspectos, también es evidente que si la anterior conciliación no se logra, se dan consecuencias negativas en el hogar. Como es evidente no se trata de privar a la mujer

⁹³ Vid. LARSON, SUSAN S. y col., *The Costly Consequences of Divorce*, National Institute for Healthcare Research, Maryland, 2000, p. 18.

⁹⁴ Vid. AMATO, PAUL R., *The Consequences of Divorce for Adults and Children*, *Journal of Marriage and the Family* 62, 2000, pp. 1279.

⁹⁵ Vid. CHASE, LANSDALE y col., *The Long-Term Effects of Parental Divorce on the Mental Health of Young Adults*, pp. 1614- 1634.

⁹⁶ Vid. MCCALL, PATRICIA L. - LAND, KENNETH C., "Trends in White Male Adolescent, Young -Adult, and elderly Suicide: Are There Common Underlying Structural Factors", *Social Science Research*, Vol. 23, 1994, pp. 57- 81.

⁹⁷ Vid. *Poverty in the U.S.: 2000*, US Census Bureau, September 2001, Table A-4; National Center for Children in Poverty. *A Statistical Profile*, March 2002.

⁹⁸ WILMOTH, JANET, "Does Marital History Matter? Marital Status and Wealth Outcomes Among Preretirement Adults", *Journal of Marriage and Family*, Vol. 64, February, 2002, pp. 254-268; SOUTH, SCOTT J. "The Geographic Context of Divorce: Do Neighborhoods Matter?", *Journal of Marriage and Family*, Vol. 63, August, 2001, pp. 755-766.

de desarrollo profesional, como tampoco a la cultura laboral del valioso aporte que puede hacer la mujer. La mujer contribuye al menos un 45% al ingreso de la familia y en un 90% cuando es cabeza de familia. Además, el 50% de las mujeres con hijos menores de 1 año, trabajan fuera de su casa y las niñeras o empleadas no siempre son una buena solución. Se sabe que la falta de cuidado maternal aumenta la agresividad y la violencia de los niños⁹⁹.

- **DISMINUCIÓN DEL RENDIMIENTO ACADÉMICO DE LOS HIJOS:**

La falta del apoyo de los padres, su ausencia, y divorcio son factores importantes que influyen en el potencial desarrollo educacional¹⁰⁰. Además, la precariedad económica en la que muchas veces se encuentran los hijos de divorciados agudiza esta situación. Consecuencias de ello: el 16% de hijos de madres divorciadas y el 20% de madres solteras repitieron un curso en el colegio; estos niños tiene un 70% más de probabilidades que los que viven con sus padres biológicos de ser expulsados del colegio o suspendidos; 2/3 de los hijos de familias divorciadas llegan a la Universidad¹⁰¹.

- **AUMENTO DE LA PRECOCIDAD SEXUAL Y NACIMIENTOS FUERA DEL MATRIMONIO EN HIJOS DE PADRES DIVORCIADOS**

Existe una relación directa entre la disolución de la vida matrimonial, la menor presencia de los padres en la educación de los hijos, la iniciación sexual más temprana de los jóvenes que no viven con ambos padres biológicos y el aumento de la tasa de nacimientos de madres adolescentes y solteras. Cabe destacar que esta realidad se presenta en los países donde además se han implementado importantes programas de educación sexual. Por ejemplo, en Gran Bretaña se ha concluido que los hijos de padres divorciados tienen hasta 3 veces más hijos fuera del matrimonio, comparados con hijos de matrimonios estables¹⁰². Sin embargo, estos jóvenes, son los que a su vez, tienen más libre acceso a los métodos anticonceptivos.

- **DEBILITAMIENTO DE LA SALUD MENTAL Y FÍSICA DE LOS CÓNYUGES DIVORCIADOS**

⁹⁹ Vid. *Statistical Abstract of the United States* 1990.

¹⁰⁰ Vid. AMATO, PAUL R, "The Consequences of Divorce for Adults and Children", *Journal of Marriage and the Family* 62, 2000, p. 1278.

¹⁰¹ Vid. WALLERSTEIN, JUDITH, "The Long Term Effects of Divorce on Children: A Review", *Journal of the Ammerican Academy of Child Adolecent Psychitry*, Vol. 30, 1991, pp. 349- 360.

¹⁰² Vid. CHERLIN, KIERNAN - CHASE, LANSDALE, "Parental Divorce in Childhood and Demographic Outcomes in Young Adulthood", *Demography*, Vol. 32, pp. 229- 316.

Las estadísticas de EE. UU. muestran que los divorciados tienen 6 veces mayor frecuencia de problemas psiquiátricos que quienes permanecen casados; tienen también el doble de posibilidades de suicidio, más problema de alcoholismo y abuso de sustancias químicas y más riesgo de morir de enfermedades cardiovasculares y de cáncer¹⁰³.

iv) Consecuencias económicas del debilitamiento de la familia

– Disminuyen los ingresos familiares: para la mujer divorciada y los hijos que viven con ella se produce una disminución del estándar de vida de un 73% y por el contrario, en los maridos divorciados se experimenta un alza de un 42%¹⁰⁴. Este fenómeno ha sido llamado “feminización de la pobreza”.

– Las familias monoparentales demandan por parte del estado un gasto social muy alto. Estos gastos, en EE.UU., ascienden a 150 billones al año (40% son causadas por divorcios o separaciones)¹⁰⁵. En UK este gasto asciende a 6 billones de libras. Allí el 77% de las madres separadas vivía, en 1994, con la ayuda del Estado¹⁰⁶.

– La violencia familiar, en EE. UU, tiene un costo anual para el Estado de 5 a 10 billones de dólares en gastos médicos, seguridad, judiciales, casas sustitutas, etc.¹⁰⁷.

– Los gastos de salud han aumentado por un factor de 15. Se han gastado \$225 billones entre 1991-1999.

– A esto se deben agregar los gastos legales por divorcio.

– En EE. UU., a partir de que diversas leyes, en la década de los setenta, promovieron el debilitamiento de la célula familiar, se ha constatado un aumento de los costos de asistencia familiar de un 500%.

– Por otra parte, no se puede dejar de mencionar el influjo de la pobreza en la familia. “Muchas familias no pueden resistir las penurias permanentes de los recursos más elementales, el desempleo prolongado, las incertidumbres económicas amenazantes cotidianas y se quiebran. Hoy más de una quinta parte de los hogares humildes de la región (Latinoamérica) han quedado solo con la madre al frente. Por otra parte ha aumentado fuertemente la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante los signos de interrogación sobre trabajo, ingresos y vivienda. Las graves dificultades económicas tensan al máximo las familias no sólo humildes, sino

¹⁰³ Vid. FLORENZANO, RAMÓN, “La juventud en Latinoamérica: perspectivas para el siglo XXI”, *Revista Psicopedagógica 1*, Centro de Investigaciones de Cuyo (1996), Mendoza.

¹⁰⁴ Vid. WEITZMAN, LEONORE, *La revolución del divorcio*, 1985, pp. 29-30.

¹⁰⁵ Vid. FAGAN, PATRICK, *Family and faith: the roots of prosperity*, Heritage Foundation, 2000, en www.heritage.org

¹⁰⁶ Vid. DEECH, R., *Property and Money matters*, en FREEMAN, MICHAEL (ed), *Divorce: Where Next*, University College London, p. 90 y Revista *The Economist*, 9 de abril de 1994.

¹⁰⁷ Vid. *Medical News*, American Medical Association, January, 1992.

también de los estratos medios. Se crean condiciones que favorecen, entre otros, una canalización extremadamente perversa, que es la violencia doméstica”¹⁰⁸.

v) Control de la Población y sus consecuencias

– Del 2000 al 2025, la población mayor de 65 años se duplicará mientras que los menores de 15 aumentarán sólo un 6%

– La tasa de dependencia (definida como el porcentaje de población de edad 65+ dividido por el porcentaje de población entre 15-64) crecerá del 50% en 1995 a un promedio de 85%-90% en el 2050.

– CAUSAS: condiciones y cambios socioculturales que los países han vivido en los últimos treinta años:

- La mortalidad infantil ha decrecido y la tasa de fecundidad ha caído por debajo del nivel de reemplazo: 1.7 - 1 en UE y el Este Asiático
- Un aumento de la edad media en que las mujeres tienen su primer hijo
- Códigos laborales que no facilitan que la mujer integre armonizadamente familia y profesión
- La creencia de que mantener una cierta calidad de vida es más importante que tener hijos
- La creencia de que el control de población es una condición necesaria para el desarrollo y para aumentar el ahorro y mayor inversión
- SIN EMBARGO: el decrecimiento de la fecundidad ha sido acompañado de bajos ahorros, y en los países donde los ahorros son altos, éstos tienden a estar concentrados.
- La tasa de ahorro está afectada por la estructura de la edad de la sociedad, reflejando los cambios en las tasas de ahorro individuales durante el ciclo de vida. Siendo este el caso, frente a un envejecimiento de la población, cabe esperar un deterioro de las tasas de ahorro nacionales.

CONSECUENCIAS:

- Competición entre jóvenes y ancianos
- Retiro temprano
- Tentación de eliminar fondos que se destinan al entrenamiento de las nuevas generaciones
- Riesgos en la transmisión de los conocimientos culturales, científicos, técnicos, artísticos, morales y religiosos.

vi) Salud Reproductiva y Sexual

– Los programas de salud reproductiva que se han implementado en distintos países europeos y en EE. UU., basándose principalmente en la distribución gratuita

¹⁰⁸ KLIKSBERG, BERNARDO, *Desmontando mitos*, fuente www.iadb.org/etica.

(con la debida instrucción de uso) de todo tipo de mecanismos para el control de los embarazos no deseados, han demostrado no ser eficaces.

- El acceso a métodos anticonceptivos aumentó en un 78%.
- Algunas consecuencias que constatan la afirmación anterior:
 - Los nacimientos de hijos de mujeres menores de 18 años aumentaron un 29%
 - La transmisión de enfermedades sexuales aumentó entre los adolescentes (HIV y otros)
 - En EE. UU. 49/1000 son nacimientos de niñas adolescentes; Europa, 10/1000 y en Japón, 4/1000.
 - Los programas de educación sexual aumentaron la actividad sexual entre los adolescentes. (Kaiser (2000) and Paton (2002))¹⁰⁹
 - La cantidad de jóvenes que usa condón pasó de un 46% a 58% entre 1992-1999.
 - La reducción de la salud a salud reproductiva y sexual ha llevado a un uso ineficiente de recursos y ha comprometido la salud de todos los miembros de la familia.

IV. La familia en Latinoamérica

Recientes estudios acerca de la situación de la familia latinoamericana, han revelado que hay consenso sobre la creciente heterogeneidad de las familias dado los grandes cambios a que se han visto enfrentadas: transformaciones demográficas, aumento de los hogares con jefatura femenina y creciente participación de las mujeres en el mercado laboral¹¹⁰. Entre los principales cambios demográficos se observa que el tamaño medio de la familia se ha reducido por la disminución de los hogares multigeneracionales y el aumento de los unipersonales, así como por el efecto de las migraciones.

Ante esta situación hay quienes señalan la importancia de que el Estado asuma un nuevo rol, erigiéndose como "árbitro y protector del ámbito familiar"¹¹¹, intentando dar solución a problemas que afectan a una gran mayoría de familias, dándole una respuesta colectiva mediante la elaboración y aplicación de políticas públicas.

Para ello es importante que el Estado revalorice la función estratégica que cumple la familia en la sociedad. Esta institución es decisiva en la vida y, de gran peso en el desempeño institucional y macroeconómico de los países. El equilibrio emocional,

¹⁰⁹ Vid. TEMPLETON, SARAH-KATE, "Advice clinics 'increase sexual diseases' Teenage family planning sessions linked to a rise in sexually transmitted infection", *Sunday Herald* - 02 November 2003, London; WEED, STAN E., "The Teen Aid Family Life Education Project: Fifth Year Evaluation Report", *Institute for Research and Evaluation*, Vol. 1992.

¹¹⁰ Vid. ARRAIGADA, IRMA, *Familias Latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Santiago de Chile, CEPAL- Serie Políticas sociales, 2001.

¹¹¹ Vid. PÉREZ CORBACHO, ANA MARÍA, "Las Políticas Familiares en una perspectiva comparada", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 40.

el desarrollo afectivo y psicológico, la formación en valores, la adquisición de una cultura de salud preventiva, el desarrollo de las cualidades intelectuales básicas, todo ello depende de la familia.

Las investigaciones destacan el papel de la familia en el rendimiento educativo, en el desarrollo de la inteligencia emocional, en las formas de pensar, en la salud y en la prevención de la criminalidad¹¹². Según concluye el informe de CEPAL, el 60% de las diferencias en *performance* estarían vinculados al clima educacional del hogar, su nivel socioeconómico, la infraestructura de vivienda (hacinadas y no hacinadas), y el tipo de familia¹¹³. Aspectos básicos de la estructura de la familia tendrían, por tanto, fuerte influencia en los resultados educativos. Estarían, entre ellos, elementos como el grado de organicidad del núcleo familiar, el capital cultural que traen consigo los padres, su nivel de dedicación a seguir los estudios de los hijos, su apoyo y estímulo permanente.

Las características de la familia tienen asimismo influencia sobre otro tipo de educación, la emocional. Hay un significativo interés actualmente en el tema de la denominada “inteligencia emocional”. Según indican las investigaciones de GOLEMAN¹¹⁴, y otras, el buen desempeño y el éxito de las personas, en su vida productiva, no se halla ligado sólo a su cociente intelectual, sino que tiene estrecha relación con sus cualidades emocionales. Entre los componentes de este orden particular de inteligencia, se hallan el autodominio, la persistencia, la capacidad de auto motivación, la facilidad para establecer relaciones interpersonales sanas y para interactuar en grupos, y otras semejantes. Según se ha verificado, con frecuencia personas de elevada inteligencia emocional tienen mejores resultados que otras con cociente intelectual mayor, pero reducidas cualidades en ese orden. La familia tiene un gran peso en la conformación y desarrollo de la inteligencia emocional. Los niños perciben en las relaciones entre sus padres, y a la inversa, modos de vincularse con lo emocional que van a incidir sobre sus propios estilos de comportamiento. Destaca GOLEMAN que “la vida en familia es nuestra primera escuela para el aprendizaje emocional”¹¹⁵.

En el campo de la salud los niños extramatrimoniales tienen una tasa de mortalidad infantil mucho mayor. A su vez, los niños que no viven con sus dos padres tienen mayores daños en diferentes aspectos del desarrollo psicomotriz¹¹⁶.

Como ya señalamos, una preocupación central de nuestro tiempo es el aumento de la criminalidad en diversos países. Los valores inculcados a los niños en la familia en esta materia, en los años tempranos, y los ejemplos de conducta observados, van a incidir considerablemente sus decisiones y conductas futuras.

¹¹² Vid. “Aumento de criminalidad”, en apartado iii) de este capítulo.

¹¹³ Vid. CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 1997.

¹¹⁴ Vid. GOLEMAN, DANIEL, *La inteligencia emocional*, Buenos Aires, Javier Vergara Editores, 1996.

¹¹⁵ Vid. GOLEMAN, DANIEL, *La inteligencia emocional*, Buenos Aires, Javier Vergara Editores, 1996.

¹¹⁶ Vid. KATZMAN, RUBÉN, “Marginalidad e integración social en Uruguay”, *Revista de la CEPAL*, N° 62, agosto de 1997.

En resumen la familia, junto a sus históricas y decisivas funciones afectivas y morales, cumple funciones esenciales para el bienestar de la sociedad. Esta revalorización internacional del rol de la familia, y la verificación de sus enormes potencialidades de aporte a la sociedad, debe llevar a que las políticas públicas en cada región tomen debida nota de la trascendencia de los roles que juega la familia y actuar en consonancia.

V. *La familia en la República Argentina*

Tanto la opinión pública nacional como el marco legislativo existente en la Argentina del siglo XXI reconocen la centralidad de la institución familiar en nuestra cultura. Sin embargo, en la actualidad distintos movimientos culturales y legislativos atentan contra la solidez de esta institución. Asimismo, los datos sociológicos que se exponen en el capítulo tercero de esta investigación demostrarán la enorme brecha que existe entre lo que la sociedad desea y lo que los hechos demuestran en relación con la prioridad que la familia tiene en la vida de los ciudadanos argentinos.

i) La realidad cultural Argentina en relación con la familia

Los datos que ahora se presentan tienen su origen en la encuesta realizada por el Instituto de Ciencias para la Familia a través de Gallup durante el año 2000¹¹⁷. La misma tuvo como objetivo presentar la identidad y las necesidades fundamentales de la familia en la Argentina y señalar la receptividad de esa identidad en la ciudadanía. A su vez, ese estudio tuvo la finalidad de colaborar desde el ámbito académico con el quehacer político en relación con la familia. En este sentido, la presente investigación es otro modo de ayudar a concretar esa finalidad.

Ficha técnica de la encuesta

- Cobertura geográfica: Nacional
- Universo: Población mayor de 17 años
- Fecha de campo: 27 al 30 de octubre de 2000
- Tamaño de la muestra: 1257 casos
- Margen de error: +- 3,8% para los totales con un nivel de confianza del 95%
- Método muestral: Probabilístico

Polietápico y estratificado

Con cuotas de sexo y edad en el hogar

- Cantidad de localidades: 26 localidades cubriendo todo el país
- Instrumento: Encuestas personales y domiciliarias
- Supervisión: 20%

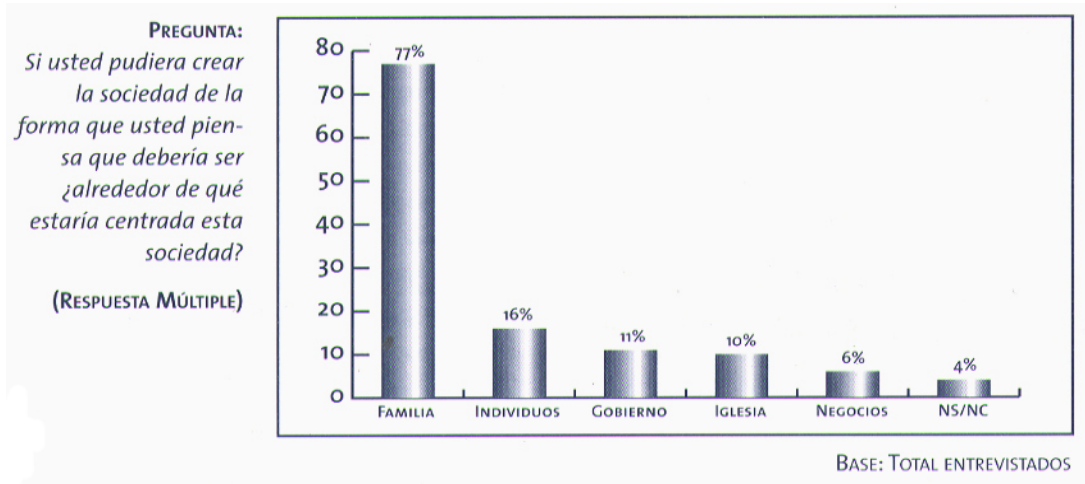
Resultados de la encuesta sobre la familia en Argentina:

a) Para el 83% de los argentinos, la familia fundada en el matrimonio es la unidad fundamental de la sociedad. El 80% considera que el matrimonio está

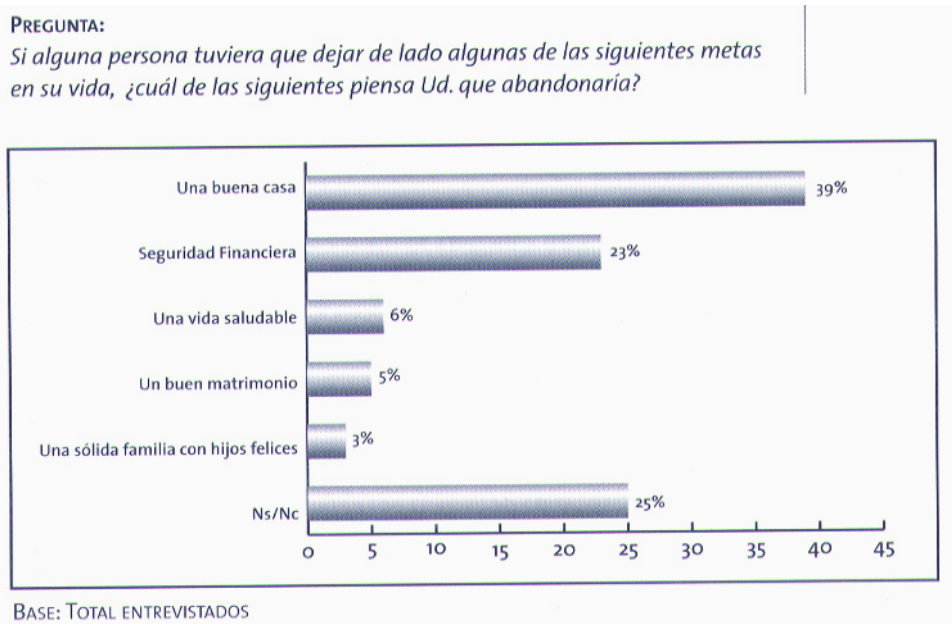
¹¹⁷ Vid. CONEN, CRISTIÁN- GRIMAU, MARIA DEL CARMEN (eds.), *La familia ante el siglo XXI. Estudio interdisciplinario de la realidad argentina*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2000.

conformado por un hombre y una mujer. Por tanto, la amplia mayoría está de acuerdo en que la unidad fundamental de la sociedad es la familia fundada en la unión entre hombre y mujer que llamamos matrimonio.

b) El 77% de la población, otorga una importancia capital a la familia al ubicarla como centro de la sociedad.

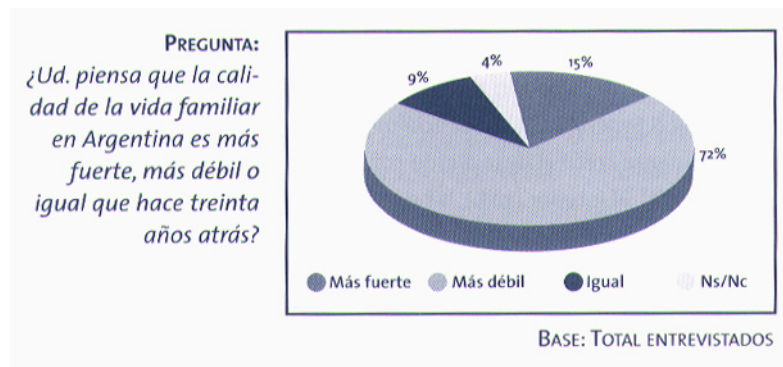


c) El énfasis en la familia, el matrimonio y los hijos se ve reflejado también en el hecho de que la inmensa mayoría resignaría cuestiones materiales, como una buena casa o la seguridad financiera, antes que una familia con hijos felices o un buen matrimonio.

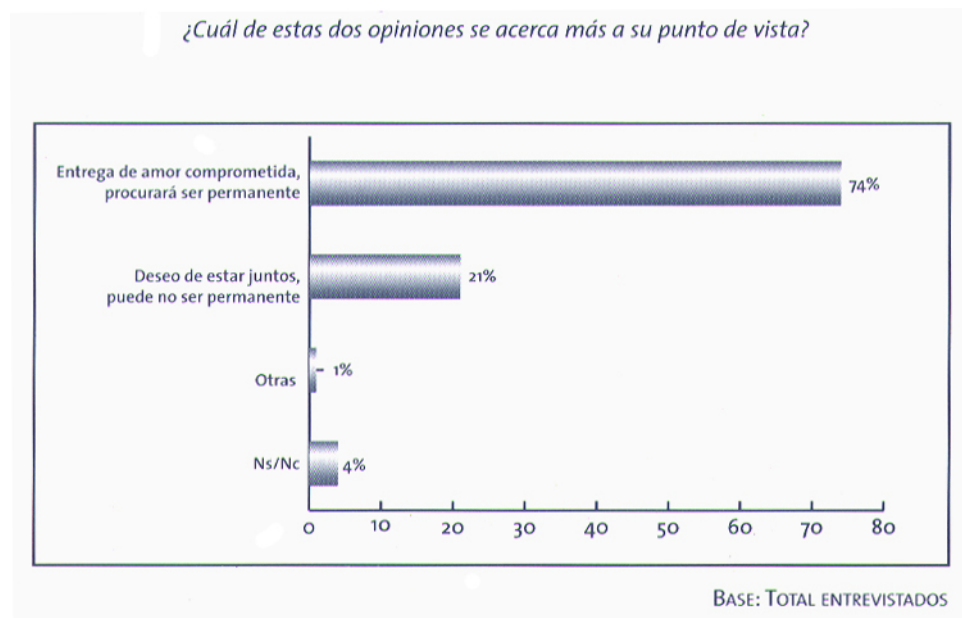


El

d) Al comparar la calidad de vida familiar en Argentina en la fecha de la encuesta con relación a 30 años atrás, se advierte un generalizado pesimismo: la consideran más débil 7 de cada 10 personas. En cuanto al pronóstico para los próximos 30 años, las expectativas de un fortalecimiento representan el 25% de las opiniones, mientras 4 de cada 10 piensan que se debilitará.

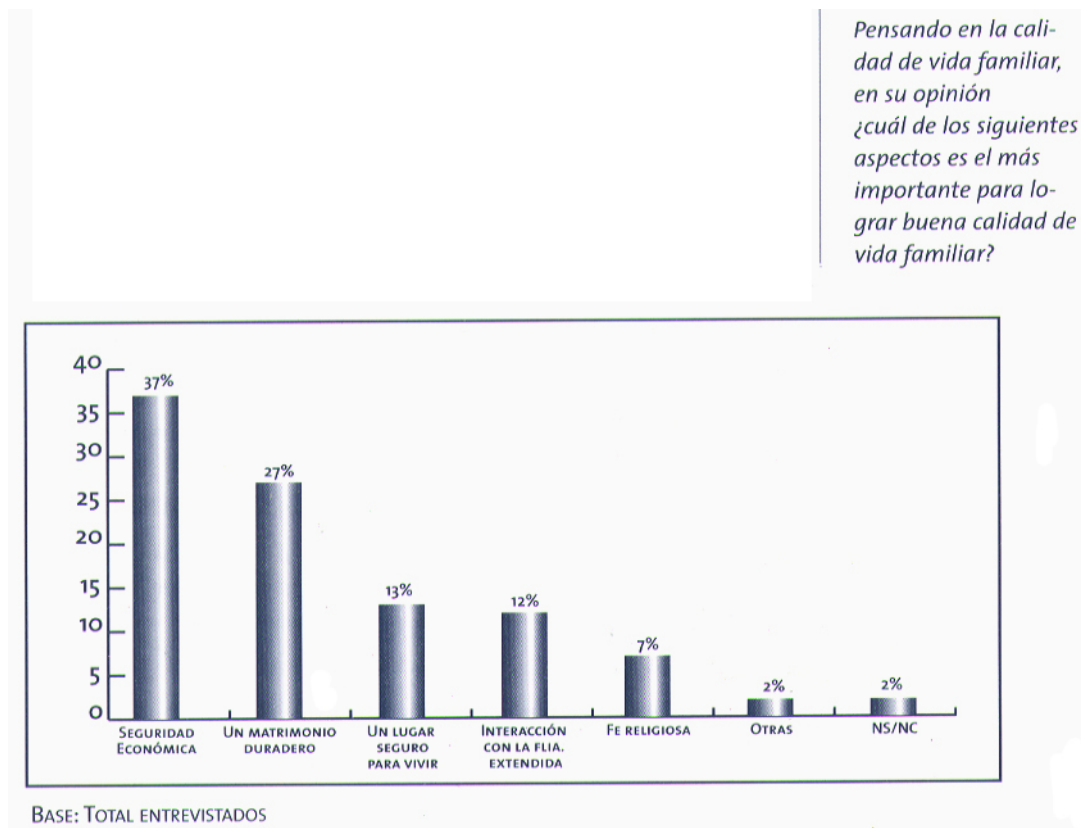


e) El 74% piensa que el matrimonio es una relación basada en entrega de amor comprometida que procurará ser permanente. El 21% considera que está basado en un deseo de estar juntos, que puede no ser permanente.



f) El 80% considera que es mejor para un niño crecer en un hogar donde la madre y el padre estén casados.

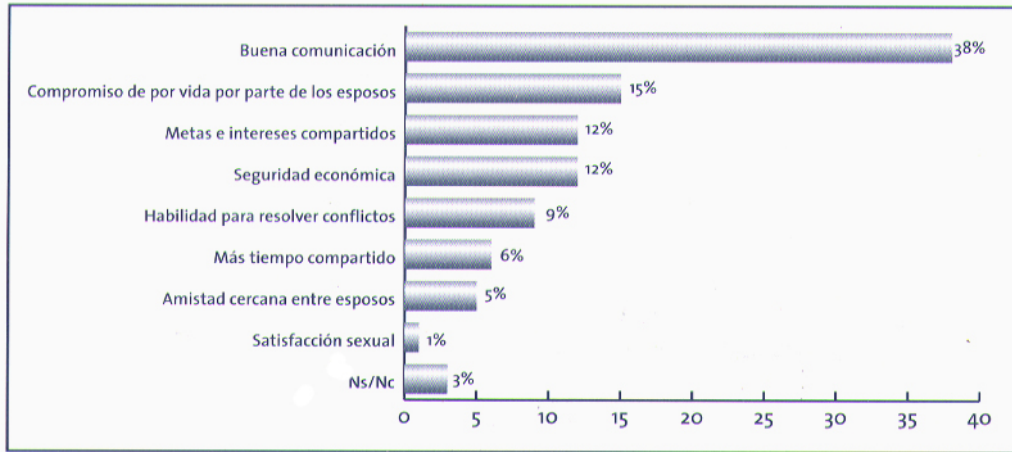
g) Casi 4 de cada 10 argentinos señalan la seguridad económica financiera a la hora de priorizar los aspectos que contribuyen al logro de una buena calidad de vida familiar; seguidos por casi 3 de cada 10 que enfatizan la necesidad de un matrimonio duradero.



h) El 38% enfatiza la buena comunicación entre los esposos como el principal aspecto para el logro de un matrimonio sólido.

PREGUNTA:

Pensando en el matrimonio, ¿cuál de los siguientes puntos piensa Ud. que es el más importante para crear un matrimonio sólido?



BASE: TOTAL ENTREVISTADOS

1: Para nada importante
7: Extremadamente importante

1	50%
6-7	74%
3-5	21%
1-2	4%
NS/NC	2%

...ente en la calidad de vida familiar, para Ud. ¿qué importancia tiene para la calidad de vida familiar el tener y criar

una p
no est

(EN ESCALA DE 1 A 7)

1: Para nada importante
7: Extremadamente importante

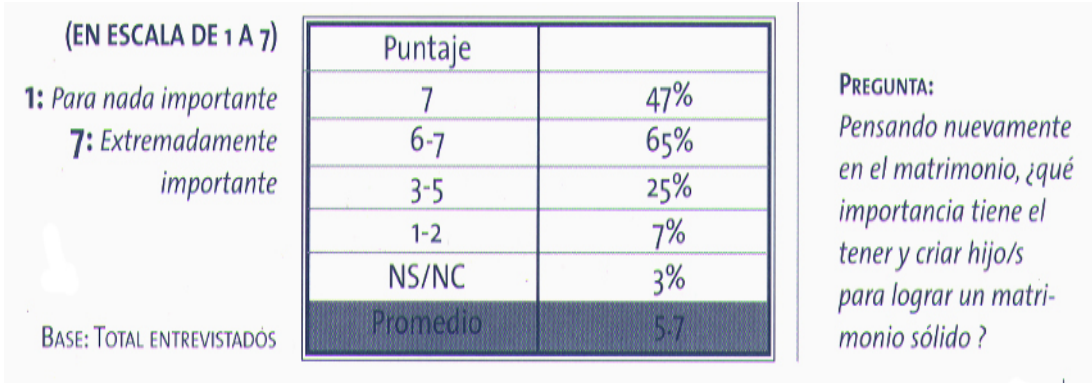
BASE: TOTAL ENTREVISTADOS

Puntaje	Porcentaje
7	58%
6-7	74%
3-5	21%
1-2	4%
NS/NC	2%
Promedio	6.1

PREGUNTA:

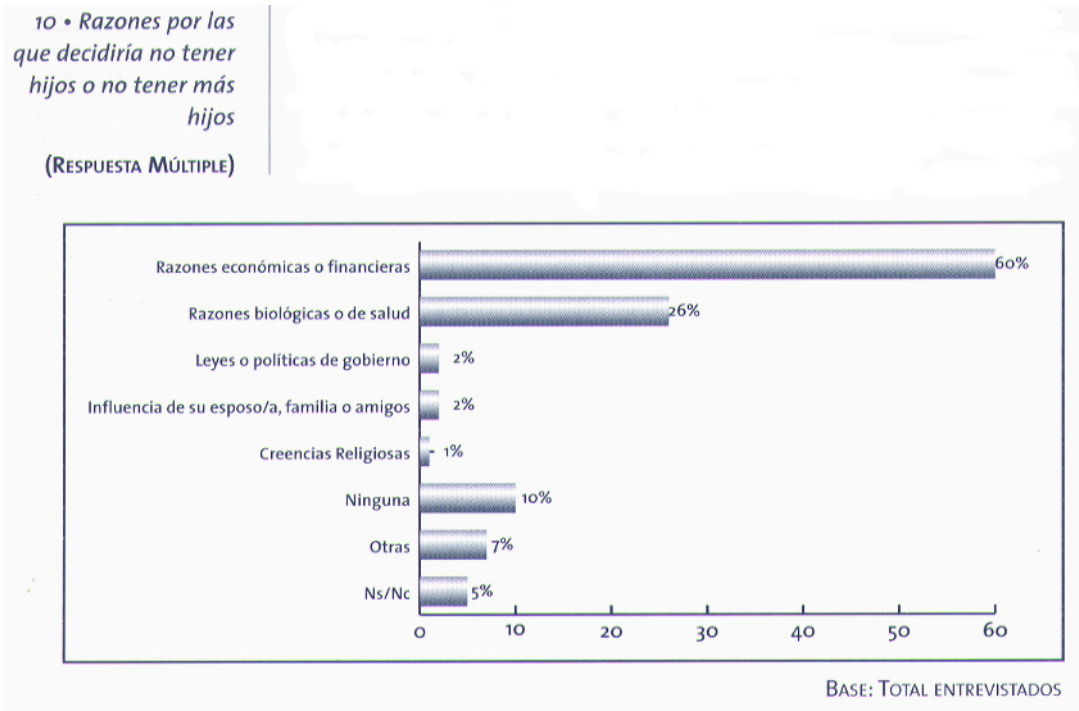
Pensando nuevamente en la calidad de vida familiar, para Ud. ¿qué importancia tiene para la calidad de vida familiar el tener y criar hijo/s?

j) Con respecto a los hijos, la mayor parte de la población considera fundamental tenerlos y criarlos para optimizar la calidad de vida familiar (74%) y para el logro de un matrimonio sólido (65%).



k) Para la mayoría, los hijos no interfieren en la libertad de los padres (57% contra 37% que opina lo contrario).

l) Las razones económico-financieras son visualizadas por la mayoría (60%) como la principal razón por la que no tendría hijos o no tendría más hijos.



m) Entre los aspectos que ayudarían a mejorar la vida familiar de las personas, la población considera los siguientes.

- En su opinión, de los siguientes aspectos que figuran en esta Tarjeta y que otras personas nos han mencionado, ¿cuáles piensa Ud que ayudarían a mejorar la vida familiar de las personas?
- Y cuál piensa Ud que es el más importante de todos para mejorar la vida familiar de las personas? Y cuál es el segundo en importancia?

	MULTIPLE	1º (Excluyente)	1º + 2º
Limitación de la jornada laboral que permita a la madre estar en su casa cuando sus hijos llegan de la escuela	59%	23%	39%
Limitación de la jornada laboral que permita al padre compartir la mesa familiar del desayuno o la cena	54%	14%	30%
Aumento de las asignaciones familiares por hijo	46%	10%	21%
Flexibilidad horaria para atender necesidades no previstas de los hijos o familiares a cargo	45%	15%	27%
Posibilidad de trabajar desde la casa	44%	14%	24%
Coincidencia del período de vacaciones de padres e hijos	35%	4%	11%
Guardería en el lugar de trabajo o a cargo del empleador	32%	5%	11%
Que la empresa considere la situación familiar al proponer viajes o traslados a sus empleados	29%	4%	10%
Ampliación del período de licencia por paternidad	21%	2%	4%
Otros	3%	3%	4%
Ninguno	1%	1%	1%
NS/ NC	5%	6%	6%

BASE: TOTAL ENTREVISTADOS

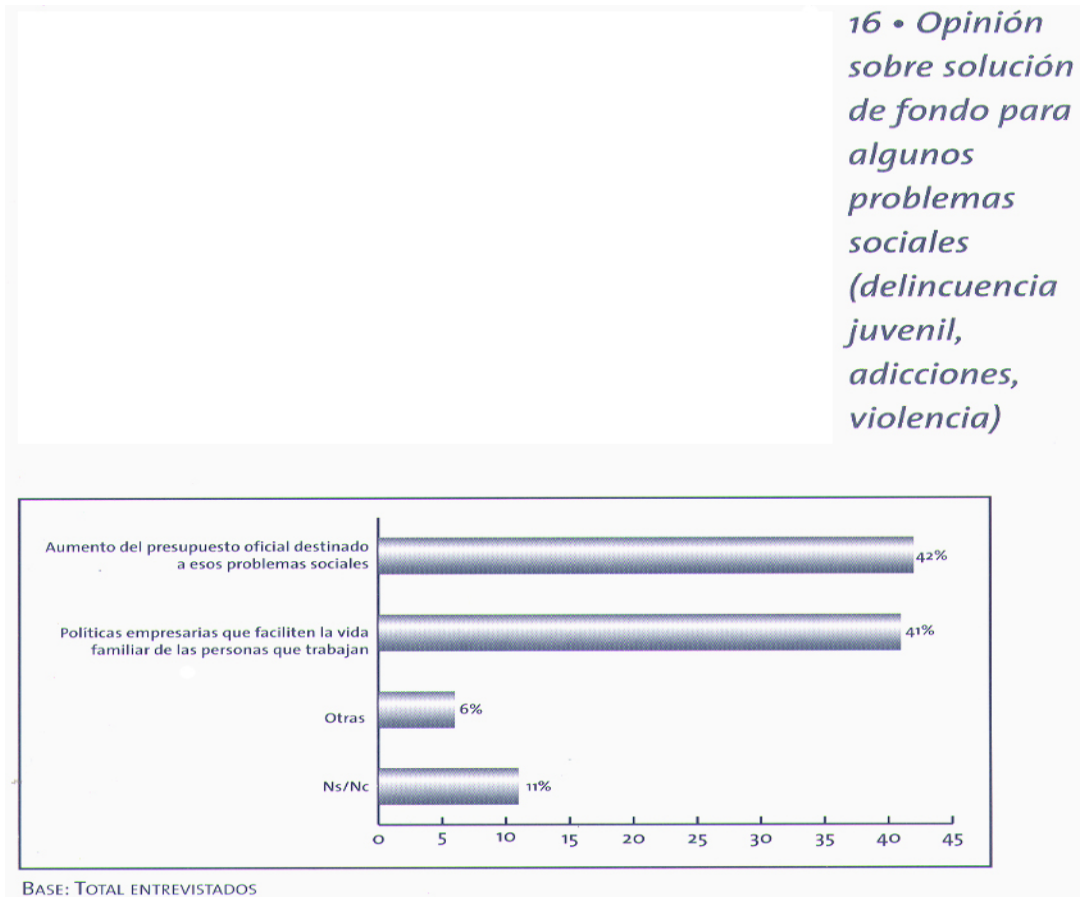
n) Principales aspectos que colaborarían para que las familias tengan hijos /tengan más hijos y para que las madres dediquen más tiempo a sus hijos.

Y cuáles de estos aspectos, si es que alguno lo hace, piensa Ud. que harían que las familias tengan hijos o tengan más hijos? ¿Y cuáles piensa Ud. que harían que las madres les dediquen más tiempo a sus hijos?

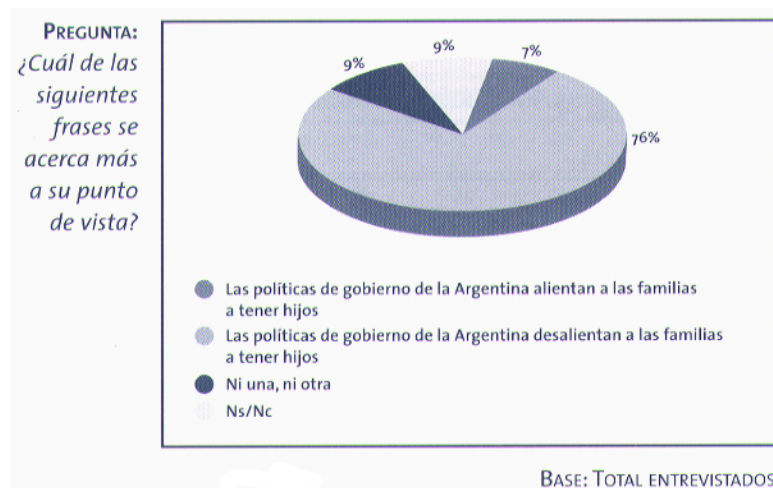
	Tener hijos, más hijos	Dedicar más tiempo a hijos
Guardería en el lugar de trabajo o a cargo del empleador	17%	14%
Posibilidad de trabajar desde la casa	29%	43%
Flexibilidad horaria para atender necesidades no previstas de los hijos o familiares a cargo	21%	29%
Limitación de la jornada laboral que permita a la madre estar en su casa cuando sus hijos llegan de la escuela	26%	48%
Limitación de la jornada laboral que permita al padre compartir la mesa familiar del desayuno o la cena	17%	23%
Coincidencia del período de vacaciones de padres e hijos	6%	15%
Ampliación del período de licencia por paternidad	8%	6%
Aumento de las asignaciones familiares por hijo	37%	10%
Que la empresa considere la situación familiar al proponer viajes o traslados a sus empleados	7%	5%
Otros	5%	3%
Ninguno	7%	2%
NS/ NC	16%	9%

BASE: TOTAL ENTREVISTADOS

o) Para encontrar soluciones de fondo para algunos problemas sociales (delincuencia juvenil, adicciones, violencia), el 42% considera que se debe aumentar el presupuesto oficial destinado a esos problemas sociales; el 41% piensa que se solucionarían con políticas empresarias que faciliten la vida familiar de las personas que trabajan.



p) Casi 8 de cada 10 argentinos consideran que las políticas de gobierno en Argentina desalientan a las familias a tener hijos.



ii. Marco legal

En la actualidad se puede afirmar que el marco legal argentino se encuentra inspirado por el mandato constitucional del artículo 14 bis donde se señala que las leyes deberán promover "la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia y la compensación económica familiar". No cabe duda de que el camino que queda aun por recorrer para lograr esos objetivos legales es largo. Del mismo modo, hay que señalar que aún siendo tan clara esta cláusula constitucional, son cada vez más las leyes y los proyectos de ley que se quieren sancionar que no respetan este mandato constitucional¹¹⁸.

A continuación se detalla el marco constitucional argentino vigente:

a. Constitución Nacional

- Art. 14 bis: "la ley establecerá **la protección integral de la familia**, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna"
- Artículo 75, inc. 23: "Corresponde al Congreso:...Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, **en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad**"

b. Declaraciones y Convenciones Internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos
 - Preámbulo: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la **familia humana**"
 - Artículo 1: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse **fraternalmente** los unos con los otros."
 - Artículo 12: "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su **vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación.** Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques"
 - 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

¹¹⁸ En los apartados anteriores se hizo mención a las leyes que recientemente han sido sancionadas.

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**”

- Artículo 23: “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que **trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia**, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”
- Artículo 25: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como **a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios**; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. **La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social**”
- Artículo 26: 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. **Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos**”
- Artículo 30: “Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”

- Convención de los Derechos del Niño

Preámbulo: “La familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” (art. 23)

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948)

“Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella” (art. VI)

Preámbulo, artículos: V, VI, VII, XIV, XXX

VI. CONCLUSIONES:

Todos los datos expuestos en este capítulo han servido para mostrar, por un lado, la evolución histórica que la dimensión cultural y social de la familia ha tenido y, por el otro, las consecuencias sociales, económicas y culturales que estos cambios han provocado. Queda en evidencia la íntima relación que hay entre la salud de la familia y la salud de la sociedad. Ello se manifiesta claramente en todas las comunidades humanas, sin importar la extracción cultural ni religiosa. En este capítulo se fueron exponiendo ejemplos pertenecientes a distintas regiones del mundo entero.

Asimismo, al final del capítulo, se hizo una aproximación de la realidad legal y cultural de la República Argentina con relación a la familia. Tal como allí se señala, y tal como se constata a lo largo de este trabajo, existe una gran brecha entre lo que la letra de la ley intenta promover -especialmente la ley superior de la Nación, la Constitución Nacional- lo que los argentinos desean en relación con la familia - encuesta Gallup 2000- y lo que los datos sociológicos y económicos señalan. El análisis completo de esta realidad permitirá planificar posibles soluciones políticas con un fundamento científico sólido.

CAPÍTULO V

POLÍTICAS FAMILIARES EN EL MUNDO

Todos los datos que se han presentado a lo largo de este trabajo ponen de manifiesto la importancia crucial de la familia desde todo punto de vista. Esa importancia tiene, además, una fuerte carga económica, y por lo tanto, social. En el presente capítulo se estudiarán algunas políticas familiares implementadas en países de la comunidad internacional¹¹⁹. Es interesante profundizar en algunas de las políticas familiares implementadas o por implementarse en distintos países del mundo para poder, de este modo, entender cómo se manifiesta en lo concreto una política familiar. En un país como la Argentina, dónde todavía queda mucho por realizarse en esta cuestión, o donde en realidad, se está en una etapa muy incipiente, la experiencia que otros países tienen es de un interés primordial para poder así pensar la mejor política familiar posible.

Por este motivo se ha elegido analizar la política familiar implementada en tres distintos países, cada uno de los cuales representa una realidad social, política y cultural muy específica. En este sentido, España representa en sus políticas familiares la realidad europea en la cuestión de la familia; México, por su parte, podría tomarse como punto de referencia para la realidad latinoamericana de la familia y Estados Unidos es un ejemplo de cómo la cuestión de la familia es crucial aún para una de las sociedades más avanzadas del mundo.

En cada oportunidad se analizarán las políticas familiares implementadas tomando en consideración, principalmente, los siguientes puntos: órgano responsable de llevar a cabo las políticas y medidas adoptadas. Se aportarán, también, aquellos datos sociológicos de mayor trascendencia.

Cabe señalar que en ningún momento de esta investigación se ha buscado hacer un análisis valorativo de las distintas políticas familiares diseñadas e implementadas en los países antes mencionados. Por el contrario, el único objetivo que se ha perseguido es el de enriquecer el trabajo con el conocimiento de los puntos centrales en el diseño de políticas familiares en los países seleccionados, de modo que sirvan de inspiración para la elaboración de una política familiar en la República Argentina. Asimismo, es importante destacar tal como lo demuestran los hechos, que una misma

¹¹⁹ Se puede consultar al respecto la siguiente bibliografía: FLAQUER, LLUIS, *Políticas Familiares en una perspectiva comparada*, Barcelona, Colección Estudios Sociales. Núm. 3., Fundación "La Caixa", 2000; MARTÍ, IGNACIO - CHINCHILLA, MARÍA NURIA, *Políticas Familiares en España: un estudio comparativo con el resto de estados miembros de la Unión Europea*, Barcelona, IESE, Enero 2002, p. 4; PÉREZ CORBACHO, ANA MARÍA, "Las Políticas Familiares en una perspectiva comparada", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* N° 40, p. 156; IGLESIAS DE USSEL, JULIO- MEIL, GERARDO, *La política Familiar en España*, Barcelona, Ariel, 1999; ARRIAGADA, IRMA, *Familias Latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Santiago de Chile, CEPAL- Serie Políticas sociales, 2001.

política familiar podrá ser implementada, en un mismo país, de modos diferentes por gobiernos distintos. Ese análisis podría ser el objetivo de otra investigación.

I. EL CASO DE ESPAÑA

España es uno de los países que más ampliamente ha desarrollado el tema de las políticas familiares en los últimos años, y lo ha hecho tanto a nivel nacional, como en el seno de las diferentes comunidades autónomas. De esta manera se revierte una tendencia caracterizada por la escasa presencia en el país de este tipo de políticas, que se fue acentuando a lo largo de todo el siglo XX¹²⁰. El Consejo de Ministros aprobó el 8 de Noviembre de 2001 el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004. En él se coordinan acciones entre diversos ministerios para desarrollar diez líneas estratégicas de acción que se concretan en una amplia gama de medidas, con un calendario para su puesta en vigor, estableciéndose al final una fase de evaluación y seguimiento que permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos fijados. La oposición presentó también, en aquella oportunidad, su propio plan de apoyo y, junto con comunidades autónomas como Galicia, el País Vasco o Cataluña que llevaban algún tiempo apostando por la familia; otras regiones como Navarra, Madrid, Andalucía o Valencia comenzaron a elaborar o desarrollar sus primeros planes.

Entre los planes implementados en las diferentes regiones de España, es importante destacar el perteneciente a la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de un plan elaborado por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra a instancias del Parlamento, en el que participaron diversos servicios técnicos de la Administración de la Comunidad Foral, un equipo asesor multidisciplinar compuesto por profesores de la Universidad Pública de Navarra y de la Universidad de Navarra, y la sociedad misma a través de diferentes aportes y de su aprobación final. El Plan de Apoyo a la Familia se encuentra actualmente en vigencia y constituye un ejemplo digno de imitar. Cabe ahora hacer hincapié en el Plan Integral de Apoyo a la Familia en el nivel Nacional por ser el de más amplio alcance y el que resume, en definitiva, lo que en más o en menos, se está intentando en las distintas comunidades. Antes de entrar a considerar el contenido concreto del Plan, y para poder comprenderlo en toda su plenitud, vale la pena intentar responder a los siguientes interrogantes: ¿Por qué España? ¿Por qué a comienzos del s. XXI?

A. ¿POR QUÉ ESPAÑA?

La respuesta a la primera pregunta surge precisamente de la Introducción al Plan al que se hace referencia: “La familia”, dice el texto, “es la institución fundamental de nuestra convivencia, nuestra sociedad y nuestro país. La gran mayoría de los españoles vivimos en una familia: 38.848.133 de una población total de 39.852.651 habitantes”¹²¹. Asimismo, los españoles otorgan sistemáticamente la máxima valoración a la familia: 9’37 sobre una escala de 1 a 10, por encima del bienestar económico, el trabajo, los amigos, la religión o la política. Los españoles están convencidos de que el éxito del futuro de lo que ellos llaman esta nueva sociedad -seguidamente se hará referencia a

¹²⁰ Vid. AYUSO SÁNCHEZ, L., Recensión del libro *La Política Familiar en España* de Julio Iglesias de Ussel y Gerardo Meil Landwerlin Editorial Ariel 2001, en www.mtas.es/publica/revista/numeros/40.

¹²¹ Revisión del Padrón Municipal al 1º de enero de 1998 (INE)

ella- depende de que las familias puedan desarrollar libremente el papel que les corresponde. Y consideran que es una obligación de la Administración del Estado apoyar a las familias españolas, desarrollando políticas que faciliten su estabilidad, calidad de vida, autonomía y bienestar y que, en consecuencia, eliminen al máximo posible los obstáculos o dificultades que afectan directamente a las familias¹²². El significado de estas palabras es mayúsculo, puesto que vienen a aclarar una cuestión de capital importancia: que se trata de Políticas de Estado y no meramente de Políticas de Gobierno. Esto quiere decir que, con total independencia de cuál sea el partido que se encuentre en el poder, las Políticas Familiares deberán estar presentes en la agenda pública. Se trata, ni más ni menos, que de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 39,1 de la Constitución Española que establece: "Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia". Mandato éste que, de acuerdo con el artículo 53,3 de la Carta Magna debe informar en todo tiempo "la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos".

B. ¿POR QUÉ A COMIENZOS DEL S. XXI?

La respuesta al segundo interrogante surge de un análisis sociológico de la familia. Solamente es posible legislar, planificar, tomar decisiones en base a una realidad que está, que existe, que pide soluciones; y que, en definitiva, va a ser la receptora de las medidas que se adopten. ¿Cuál es entonces la realidad de la familia española a comienzos del siglo XXI?

Es difícil describir, en pocas palabras, una realidad tan compleja como la realidad familiar de los españoles. Los datos estadísticos correspondientes a los diferentes ámbitos que la definen y que la integran son muy abundantes. Por ello, se enunciarán las principales conclusiones extraídas del análisis de estos datos¹²³.

Lo primero que llama la atención es la reducción que se ha producido en el tamaño de la familia española, que se debe, principalmente, a la drástica reducción de la fecundidad. España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas del mundo, siendo 1,07 el número medio de hijos nacidos vivos por mujer fértil (15-49 años) a lo largo de su vida¹²⁴. Con estas cifras no se alcanza el nivel de reemplazo generacional, lo que implica de por sí, un grave problema. ¿A qué se debe esta reducción en la fecundidad? Muchos son los factores que influyen, entre los cuales se puede destacar: el acceso de las mujeres al mercado laboral, el alargamiento del período de formación de los jóvenes, el retraso en la edad de inicio laboral; situaciones éstas que han incidido en un retraso en la edad de creación de la pareja y de primo-maternidad. Además, muchas parejas no quieren tener hijos o tienen menos hijos de los que en realidad desean, por razones de tipo económico o relativas a las cargas que implican los hijos,

¹²² *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004* aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2001.

¹²³ *Vid. Plan de Apoyo a la Familia.*, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, aprobado por el Gobierno de Navarra el 7 de mayo de 2001 y por el Parlamento Foral el 12 de marzo y el 11 de abril de 2002; *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004* aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2001.

¹²⁴ Revisión del Padrón Municipal al 1 de enero de 1998 (INE).

quienes ya no son considerados como el elemento más importante de realización personal.

En el otro extremo, se encuentra el problema del envejecimiento de la población. La esperanza de vida es cada vez mayor y no hay quién se haga cargo del cuidado de las personas mayores. En otro tiempo, eran las mujeres de la familia quienes ejercían esta tarea; pero hoy, con el acceso de la mujer al mundo laboral, se hace necesario un cambio social en el sentido de repartir la carga.

Por otro lado, se presencia una crisis respecto del concepto mismo de familia. La percepción profunda del vínculo matrimonial como una unión heterosexual e indisoluble y de por vida que tenían las anteriores generaciones se ha modificado en las últimas décadas. Aparece así, un nuevo modelo de familia surgido de la cohabitación (entendida como la unión consensual sin reconocimiento civil ni religioso). También ha habido un incremento de hogares monoparentales, propiciado entre otras cosas, por la ley de divorcio de 1981 sin desarrollo alguno de políticas de mediación o de asesoría familiar como complemento. Cada día son más los divorcios, las separaciones, los nacimientos de hijos de madres solteras o extramatrimoniales. Se reconoce así que la familia puede adoptar formas diversas, llegando a prescindirse, en algunas situaciones, del modelo de pareja heterosexual. Recientes leyes han propiciado el reconocimiento de derechos similares a los que posee el matrimonio heterosexual a uniones homosexuales.

España no pudo permanecer indiferente ante esta realidad que trajo consigo graves consecuencias para el desarrollo de la Nación en el corto y en el largo plazo. A través de las Políticas Familiares se revalorizan las funciones estratégicas que tiene la familia en toda sociedad y se ponen los medios para que pueda realizarlas.

C. EL PLAN INTEGRAL DE APOYO A LA FAMILIA 2001-2004

El Plan Integral de Apoyo a la Familia presenta una estrategia integral que se estructura en cuatro grandes objetivos:

- Incrementar la calidad de vida de las familias españolas
- Fomentar la solidaridad intergeneracional
- Apoyar a la familia como garante de la cohesión social
- Fomentar las medidas a favor de las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales

i. Principios

El Plan Integral de Apoyo a la Familia se edifica sobre los siguientes principios:

- Principio de Universalidad, en virtud del cual, las medidas diseñadas deben abarcar a todas las familias; sin limitarse a la asistencia de casos conflictivos o marginales, pero entendiendo su atención como prioritaria.
- Principio de Participación, en cuanto que la familia no es, de ningún modo, mera receptora de las Políticas Familiares; sino que está llamada a ser sujeto activo del diseño de las mismas y protagonista de su desarrollo.
- Principio de Subsidiariedad, desde que las instituciones públicas no pueden ni deben sustituir o suplantar a la familia, sino que su función es proporcionar recursos que le permitan el mayor desarrollo y complementarla en aquellas funciones que no pueda llevar a cabo por sí misma total o parcialmente.

- Principio de Responsabilidad Pública que surge del mandato constitucional de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39 CE) y otras normas afines.
- Principio de Integración de Recursos, requisito fundamental para la eficacia de una Política Familiar.
- Principio de Coordinación e Integración Interadministrativa entre los diferentes ministerios del Gobierno y entre la Administración Pública y todos los sectores sociales que tengan relevancia en ese ámbito.
- Principio de Descentralización y Desconcentración, que asegure más agilidad en las respuestas y un verdadero contacto entre los ciudadanos y las autoridades encargadas de ejecutar las medidas.
- Principio de Continuidad y Estabilidad, tendiente a impedir que las decisiones adoptadas se vean influenciadas, condicionadas o revocadas por cambios normativos y políticos. Además, cualquier decisión relativa a la familia conlleva consecuencias solamente apreciables en el largo plazo.

ii. Diez Líneas Estratégicas y una Batería de Medidas

Las líneas estratégicas en las cuales se concretan los objetivos del Plan tal cual aparecen en el texto oficial son las siguientes¹²⁵:

1. Política Fiscal y de Rentas.

El Gobierno tiene entre sus prioridades impulsar una nueva reforma del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que prestará especial atención a la familia y hará hincapié en el aumento de las reducciones fiscales actualmente existentes, con el fin de compensar a las rentas familiares en función de las cargas familiares que soportan y de favorecer la formación de hogares independientes. Aunque el núcleo principal de medidas fiscales se concentre en torno al IRPF, el Plan contempla la posibilidad de incorporar algunas medidas adicionales en otras figuras tributarias. Las medidas más destacadas son las siguientes:

- ❖ *Ayuda a las madres en los tres primeros años de maternidad.* Se aplicará sólo para la madre mientras tenga hijos menores de tres años y sin límite por nivel económico; y consistirá en una compensación por el coste económico y laboral de la maternidad. Será compatible con la deducción por hijos.
- ❖ *Ayuda especial a las familias numerosas.* Se trata de una compensación adicional a partir del tercer hijo.
- ❖ *Ayuda fiscal al empleo de familias con hijos.* Cuando un parado deje de recibir prestaciones por desempleo por reincorporarse al trabajo, será compensado en el IRPF durante el tiempo que le correspondiere la prestación por desempleo.
- ❖ *Ayuda fiscal a las familias para cuidado de hijo y ascendientes.* Esta medida ayudará a las familias que necesitan la utilización de guarderías o la asistencia de personal contratado para colaborar en el cuidado de los hijos pequeños, de personas mayores, o discapacitadas y dependientes.

¹²⁵ Vid. *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004* aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2001.

- ❖ *Mejora del tratamiento fiscal del alquiler de viviendas, medida que permitirá aumentar la oferta y reducir el precio del alquiler.*

Compensar las declaraciones del IRPF de los cónyuges en los casos en que una sea negativa y otra sea positiva. Se evita así que una familia tenga que realizar pagos adelantados, poco justificables económicamente, a la Hacienda Pública en el momento de liquidar el impuesto.

2. Mejora de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo.

Las prestaciones de la Seguridad Social son un instrumento de primer orden en toda política familiar, junto con la fiscalidad, para la compensación de las cargas familiares. Al margen de las últimas actualizaciones de los importes de las asignaciones familiares por hijo a cargo no minusválido y de las nuevas prestaciones económicas de protección familiar para los casos de parto múltiple y nacimiento del tercer hijo introducidas en el 2000, el Gobierno cree necesario profundizar en las medidas encaminadas a mejorar la situación de las familias más desfavorecidas y con mayor número de hijos. En este sentido las medidas previstas son:

- ❖ *Ampliar el límite máximo de ingresos anuales establecidos para tener derecho a las prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo. La Seguridad Social concede una prestación económica de pago periódico por cada hijo a cargo de las familias que se encuentren por debajo de un determinado nivel de ingresos. Una ampliación en el límite máximo de ingresos anuales permitirá un aumento sustancial en el número de familias que se podrán beneficiar de esta prestación.*
- ❖ *Actualización de las cuantías de las prestaciones económicas de pago periódico por hijo a cargo.*
- ❖ *Extender el derecho a las nuevas prestaciones familiares por nacimiento del tercer hijo y siguientes, y por parto múltiple, a los supuestos de adopción y acogimiento preadoptivo o permanente.*
- ❖ *Incrementar la cuantía de la prestación económica única por nacimiento del tercer hijo y siguientes a cargo.*

3. Conciliación de la vida familiar y laboral.

Aunque el punto de equilibrio ideal entre el ámbito familiar y laboral puede ser muy diferente para unas personas y otras, y responde en definitiva a la propia escala de valores y prioridades vitales, su traslación a la vida real se ve a menudo condicionada por la existencia de estructuras rígidas que impiden que muchas familias puedan organizar sus actividades con libertad, con desahogo y con una calidad de vida aceptable. La creación de un marco más amable donde las familias puedan organizar su vida tal y como desean, pasa necesariamente por el compromiso y la participación de todos los sectores institucionales implicados. Las medidas gubernamentales que coadyuvarían a la creación de este marco más amable y que se proponen en el Plan son:

- ❖ *Desarrollo reglamentario de la Ley de Conciliación de Vida Familiar y Laboral de las personas trabajadoras. Con el fin de mejorar el cuidado de los hijos al tiempo que ofrece la posibilidad de que los padres mantengan su vinculación con su puesto de trabajo.*

- ❖ *Ampliar la ayuda de la Seguridad Social para que las mujeres desempleadas sean contratadas después de su maternidad.* La medida supone ampliar a todas las mujeres desempleadas, suprimiendo el requisito de "parada de larga duración", la bonificación del 100% de la cuota empresarial durante un año cuando son contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto.
- ❖ *Establecer una bonificación de la aportación empresarial a la Seguridad Social para la contratación de padres y madres solteros en situación de paro y con hijos a cargo.*
- ❖ *Establecer una bonificación del 100% de la aportación empresarial a la Seguridad Social durante un año en los supuestos de suspensión del contrato de trabajo por maternidad cuando se produzca la reincorporación de la mujer al puesto de trabajo.*
- ❖ *Elaborar un "Código de buenas prácticas" sobre conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas, en colaboración con los Agentes Sociales.*
- ❖ *Adaptar la normativa que regula la educación infantil al entorno europeo.* En particular, siguiendo dos líneas de actuación: a) mejorando la calidad de los servicios y dando respuesta a las necesidades asistenciales y educativas de los niños y al bienestar social de las familias, b) adaptando la organización, funcionamiento y atención de los centros, así como la definición de los perfiles del personal especializado que les atiende para responder a las necesidades de niños y familias.
- ❖ *Incrementar los servicios de atención a la primera infancia en colaboración con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con el fin de ampliar las redes de servicios que faciliten la conciliación y extender gradualmente la oferta de plazas públicas para niños y niñas menores de 3 años hasta cubrir la demanda existente.*
- ❖ *Incrementar, en colaboración con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, el desarrollo de Servicios de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia, para la atención de personas mayores y discapacitadas con autonomía funcional limitada; y de Estancias Diurnas y Estancias Temporales en Residencias, para personas mayores y discapacitadas dependientes, con el fin de facilitar la conciliación de las tareas profesionales y domésticas a sus familias.*
- ❖ *Facilitar la prolongación de la vida laboral de los mayores mediante la compatibilidad entre el trabajo y el cobro de una pensión de jubilación. Se llevarán a cabo las modificaciones legales necesarias que afecten a la regulación de la jubilación parcial, de manera que se posibilite la compatibilidad entre el cobro de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales.*

4. Política de vivienda.

La dificultad de las familias españolas para acceder a la vivienda ha llevado al Gobierno a diseñar un nuevo Plan de Vivienda 2002-2005: un sistema de ayudas para las familias más desfavorecidas y con menores ingresos. Es importante tener en cuenta que las competencias del Estado se reducen a las de coordinador y garante de la cohesión territorial. El urbanismo y la política de suelo, materia prima imprescindible para la construcción de viviendas, es ya competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que la mayor parte de las acciones que puedan impulsarse desde el Gobierno deberán centrarse fundamentalmente en la búsqueda de la colaboración y el compromiso de las Administraciones territoriales. Las medidas pondrán el acento en:

- ❖ *Ampliar la oferta de Viviendas de Protección Oficial*
- ❖ *Aumentar su tamaño para las familias numerosas y añadir el número de hijos como criterio preferencial para optar a una de ellas.*
- ❖ *Adecuar estas viviendas a las circunstancias de discapacitados y personas mayores.*
- ❖ *Buscar el compromiso de las Comunidades Autónomas para orientar las políticas de vivienda desde una óptica de respeto a la familia: a través de las Conferencias Sectoriales correspondientes, el Estado buscará la mayor coordinación posible entre las políticas de vivienda, urbanismo y suelo que desarrollen las distintas Comunidades Autónomas.*

5. Favorecer el acceso de las familias a las nuevas tecnologías.

La promoción de una sociedad basada en el conocimiento es uno de los objetivos esenciales para la sociedad española. Las nuevas tecnologías plantean oportunidades importantes para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las familias y para la integración social de determinados colectivos como las personas con discapacidad o en situación de exclusión social. Por este motivo, el Gobierno entiende que un plan dedicado a la familia no podría dejar de lado todas las posibilidades que estas nuevas herramientas ponen a disposición de las familias y de la sociedad entera. De esta manera, se considera fundamental seguir impulsando y favoreciendo el acceso de las familias a las nuevas tecnologías y muy especialmente a aquellas que por tener rentas más bajas o un mayor número de hijos, podrían quedar al margen de esta nueva corriente de bienestar y calidad de vida. Las medidas tendientes a lograrlo son las siguientes:

- ❖ *Impulsar el programa "Internet para Todos", con especial incidencia en el colectivo de jóvenes, amas de casa y personas mayores.* El objetivo de este programa es formar a un millón de usuarios en el manejo básico de herramientas cotidianas como el correo electrónico o la navegación por internet.
- ❖ *Impulsar la aplicación de la reducción del 40% de la tarifa plana ADSL (Vía rápida de acceso a Internet) para colegios y bibliotecas públicas.* Con el fin de proceder a la total y efectiva aplicación del programa a todos los centros que lo demanden.
- ❖ *Mejorar la protección a la infancia.* Esta medida se articula a través de tres componentes:
 1. Señalización y control de contenidos audiovisuales y de Internet.
 2. Etiquetado de todos los contenidos digitales. A través del etiquetado de los contenidos el propio productor tendrá que calificar el contenido de sus productos.
 3. Establecimiento de filtros de los contenidos. En el contexto de las recomendaciones realizadas por la Unión Europea relativas a la protección de los usuarios ante contenidos ilegales e inconvenientes en Internet, este Plan promoverá la realización de campañas de difusión en el ámbito doméstico y educativo de los sistemas de filtrado y protección.
- ❖ *Favorecer el acceso de las nuevas tecnologías a las nuevas viviendas.* Se está elaborando una normativa que obligue a que las nuevas construcciones cuenten con infraestructuras que permitan el acceso a los servicios que ofrece la sociedad de la información.
- ❖ *Desarrollo de la Comunidad Virtual Escolar.* A través de esta iniciativa, los colegios podrán aprovechar las enormes posibilidades que les brindan las nuevas tecnologías de la información para ofrecer servicios a los alumnos y a

los padres. Junto a las ventajas que la creación de la Comunidad Virtual ofrezca a los alumnos, los padres podrán participar más activamente en el seguimiento del proceso formativo de sus hijos.

Desarrollo de nuevas propuestas de Telesistencia, destinada a enfermos y mayores. Se trata de emplear las nuevas tecnologías para mejorar las posibilidades de atención a personas necesitadas de especiales cuidados, como los enfermos y los mayores.

6. Revisión del Derecho de Familia.

El derecho de familia en España tiene el objetivo primordial de proteger a la familia. Desde hace años se viene realizando la mejora del Código Civil español. Todas las reformas efectuadas han respondido a una necesidad o demanda social ampliamente manifestada. Es mucho lo que queda por hacerse, en especial, en relación con las situaciones generadas a raíz de la separación o el divorcio. Las medidas que se proponen en el Plan tienden a:

- ❖ *Garantizar el derecho de visita de los abuelos a sus nietos en caso de divorcio o separación.* La medida se materializa en una modificación del Código Civil para garantizar la comunicación, relación afectiva y en concreto el derecho de visita de los abuelos con sus nietos en los supuestos de separación y divorcio en línea con los estudios realizados en el seno de la Comisión General de Codificación.
- ❖ *Tipificar como delito la sustracción de menores.* Se estudia la posible tipificación como delito específico e independiente la sustracción de menores por alguno de sus progenitores
- ❖ *Hacer frente al incumplimiento reiterado del régimen de visitas de los hijos en los casos de separación o divorcio.*
- ❖ *Analizar, y en su caso, modificar el ejercicio de la patria potestad en caso de separación o divorcio.*

7. Desarrollo de los servicios de orientación y/o mediación familiar.

Entre los recursos de protección y apoyo a la familia destacan los servicios de mediación familiar que se orientan a que la experiencia de la ruptura matrimonial sea lo menos traumática posible para todos los implicados y los puntos de encuentro. Se busca, por tanto, potenciar la implantación en todo el territorio nacional de servicios de orientación y/o mediación familiar, al objeto bien de reconducir la situación de conflicto familiar y evitar la ruptura, bien de negociar de manera pacífica los efectos de la ruptura cuando ésta ha sido decidida por la pareja, siempre preservando el interés superior de los menores afectados e incluyendo la problemática derivada del cumplimiento del régimen de visita establecido tras la ruptura de la pareja. Para ello se busca *promover, en todas las Comunidades Autónomas, programas que incluyan:*

- ❖ *Orientación familiar* para ayudar a la solución de los conflictos que se generen entre los miembros de familia (entre cónyuges, padres e hijos, etc.)
- ❖ *Mediación familiar* para la solución pacífica de los conflictos que surgen en los procesos de ruptura matrimonial.
- ❖ *Puntos de encuentro familiar* para el cumplimiento del régimen de visita de los hijos tras la separación de la pareja, cuando no pueda desarrollarse de forma autónoma.

8. Apoyo a las familias en situaciones especiales.

Determinados colectivos de familias se encuentran en situaciones complejas y problemáticas que requieren una atención especial. Se trata fundamentalmente de familias en situación de dificultad social o riesgo de exclusión, de familias monoparentales con hijos menores y aquéllas en cuyo seno se produzca violencia familiar. El Plan se propone actuar preferentemente en la línea de asegurar la inserción social de los miembros de las familias con especial riesgo de exclusión social. Los esfuerzos tenderán a:

- ❖ *Mejorar las pensiones de viudedad y orfandad.*
- ❖ *Promover la inserción social facilitando el acceso al mercado laboral.*
- ❖ *Llevar a cabo programas de educación familiar y atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo.*
- ❖ *Desarrollar programas de apoyo a familias monoparentales (un solo progenitor con hijos menores de 18 años) en situación de dificultad social.*

9. Fomento de la participación social y el acceso a la cultura de las familias.

La familia juega un papel fundamental como ámbito de formación y promoción cultural de la persona, e indirectamente, de toda la sociedad. Es en la familia donde se aprenden las cuestiones más importantes y donde se desarrollan buena parte de las aptitudes sociales, culturales y artísticas de los individuos. Cuidar el nivel cultural de los hogares equivale a cuidar la cultura de una sociedad. Es por ello que el Gobierno quiere facilitar el acceso de las familias españolas a los bienes y servicios culturales tanto de carácter público como privado. En este campo se articulan las siguientes medidas:

- ❖ *Promover descuentos en museos nacionales para familias de tres o más hijos.*
- ❖ *Promover descuentos a familias de tres o más hijos que acudan a representaciones del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.*
- ❖ *Incorporación de programas específicos para público de carácter familiar en las unidades del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.*
- ❖ *Desarrollar convenios específicos con asociaciones de familias para facilitar el acceso a actividades culturales.*

Asimismo, se considera necesario impulsar desde la Administración Pública todo el potencial de actuación que las familias españolas podrían desarrollar tanto en su propio beneficio como en el de múltiples cuestiones de ámbito público. Se busca también crear, desde las distintas Administraciones Públicas, nuevos cauces para que las ONGs que ya actúan en servicio de las familias, puedan manifestar sus preocupaciones y defender sus intereses, así como recibir información de las medidas y actuaciones que se vayan estableciendo en materia de política familiar. Las medidas que propone el Plan son:

- ❖ *Creación de un grupo de trabajo específico sobre la familia dentro del Consejo Estatal de las ONGs.*
- ❖ *Emplear la Comisión Interministerial Técnica sobre Familia como espacio de encuentro y foro de coordinación de las distintas iniciativas que pudiendo afectar a la familia vayan a ser adoptadas por los distintos Ministerios. También se le atribuirá la responsabilidad del seguimiento del Plan y el debate de nuevas propuestas.*
- ❖ *Facilitar apoyo financiero y asesoramiento técnico a las ONGs que trabajan a favor de la familia a través de las distintas convocatorias de subvenciones.*

- ❖ *Impulsar la publicación de estadísticas e investigaciones científicas sobre la situación familiar.* Esta medida se concretará en la mejora y mayor aprovechamiento de los censos de población y de la nueva encuesta sobre condiciones de vida, así como con un mayor apoyo a las investigaciones que aborden los distintos ámbitos que afectan a la familia.
- ❖ *Crear una página web que contenga información sobre las ayudas a las familias y permita recoger las sugerencias de las mismas.*

10. Nueva Ley de protección a las familias numerosas.

Nueva Ley de Protección a las Familias Numerosas que contemple la situación actual de este tipo de familias en la España de hoy.

iii. Evaluación y seguimiento

Se ha previsto la evaluación y seguimiento del Plan Integral de Apoyo a la Familia en el marco de la Comisión Interministerial Técnica sobre Familia, a través de los siguientes mecanismos:

- ❖ En el primer trimestre de cada año se elaborará una memoria de seguimiento sobre las acciones iniciadas o realizadas en el año anterior. En ella se detallarán las actuaciones previstas que se han puesto en marcha y en que nivel de desarrollo se encuentren. Por otro lado también se incluirán balances sobre los recursos utilizados en apoyo de las acciones y de ser posible el número de beneficiarios de las mismas.
- ❖ Al finalizar el periodo de vigencia, dichas memorias de seguimiento se integrarán en una única memoria de evaluación final, donde además de recoger las acciones realizadas, se hará una valoración de los resultados obtenidos respecto a los objetivos señalados en el Plan.

Esto es, a grandes rasgos, lo que se está implementando actualmente en España a nivel de Política Familiar.

II. LA EXPERIENCIA EN MÉXICO

México es el país latinoamericano que más adelantado se encuentra en lo que respecta al implemento de Políticas Familiares. Al igual que en España, estas Políticas tienen su punto de partida en el reconocimiento del valor que la familia tiene para la sociedad. Desde el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se afirma que: *“La familia es el elemento más íntimo e importante de una sociedad. Es indispensable trabajar a favor de la familia pues en la medida en que contemos con familias más sólidas habrá menos vulnerabilidad entre sus miembros”*¹²⁶.

La familia, con la compleja trama de relaciones que se dan a su alrededor, ha preocupado a los diferentes gobiernos mexicanos que se sucedieron con los años. En efecto, gobiernos de los más diversos tintes ideológicos han tomado medidas tendientes a regular, de algún modo, cuestiones vinculadas con la institución familiar. Con sus aciertos y con sus fracasos fueron dando origen a las diversas Políticas Públicas que hoy existen en el país y que inciden, directa e indirectamente, en la familia. Sin embargo, cabe señalar que hasta el momento sólo existen diversas políticas

¹²⁶ Vid. www.dif.gob.mx/dif/prensa/paqueteinformativo/diagnosticofamiliamexicana.html

públicas que inciden sobre la familia pero falta una Política Familiar específica. Las disposiciones en materia familiar se encuentran dispersas y carecen de una instancia desde la cual se coordinen y evalúen. Este es, pues, el desafío que tiene el gobierno de México: de las numerosas Políticas Públicas que se están implementando a lo largo y a lo ancho del país. El Gobierno Mexicano entiende que es necesario hacer un cuidadoso análisis para determinar cuáles de ellas es conveniente mantener, cuáles se han tornado ineficaces y qué nuevas medidas deben tomarse para fortalecer a la institución familiar. De allí surgirá la Política Familiar específica que hoy está faltando y cuya implementación se ve notablemente facilitada por la existencia de un organismo estatal que cuenta con la estructura necesaria para ello.

En efecto, existe desde hace tiempo, en México, lo que se conoce con el nombre de Sistema Nacional de Asistencia Social. Se trata de un conjunto de instituciones públicas, sociales y privadas, encargadas del desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social. Dentro de su estructura se encuentra el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Ambos sistemas se identifican con la serie de instituciones que por ley deben apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad, especialmente de aquellas familias que presentan mayores riesgos de desintegración, de violencia o de presentar alguna situación adversa y no tener capacidad para enfrentarla. En virtud del tema objeto de este trabajo, interesa especialmente profundizar en lo que es el Sistema DIF tanto en lo que respecta a sus actividades y a su modo de operar en la sociedad, como en lo relativo a su estructura interna. Se empezará por esto último.

A. ¿QUÉ ES EL DIF? ANTECEDENTES Y ORGANIZACIÓN

El DIF Nacional es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto el 13 de enero de 1977, a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).

Su primer antecedente lo constituye el programa "La Gota de Leche", que en 1929 reunió a un grupo de mujeres mexicanas que ofrecía leche y desayunos escolares a los niños y niñas de la periferia de la ciudad de México; dando origen a la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, organismo gubernamental encargado de ampliar los programas de alimentación y atención a niños huérfanos y abandonados. En los años cuarenta el gobierno mexicano crea la Subsecretaría Especializada en la Asistencia Pública, que comparte con la de Salubridad las funciones de atención a los grupos sociales con mayores desventajas. Unos años después, en 1961 para ser exactos, se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) con el fin de suministrar desayunos escolares y prestar otros servicios asistenciales. Con crecientes atribuciones, el INPI se desempeña a lo largo de 14 años hasta que, en diciembre de 1975, se convierte en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), creado para promover el desarrollo de la familia y la comunidad. Por otro lado, a finales de los 60', se crea el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), para atender a niñas y niños huérfanos, desvalidos, discapacitados o con determinadas enfermedades. Finalmente, en 1977, el IMAN y el recientemente creado IMPI se fusionan y dan origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). La fusión del IMPI con el IMAN, que permitió

la constitución del DIF, tuvo el propósito de reunir en un solo organismo la responsabilidad de coordinar los programas gubernamentales de asistencia social y, en general, las medidas a favor del bienestar de las familias mexicanas. Hasta aquí la historia que, con sus matices, es susceptible de repetirse en la República Argentina.¹²⁷

Según lo que establece el artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, el DIF es el rector del campo de la asistencia social y coordinador del Sistema compuesto por los órganos estatales y municipales. Tal y como lo define el artículo 4° de la misma Ley, el DIF es el responsable de la atención de menores en situación de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato; de menores infractores, de alcohólicos, de los fármaco dependientes y de los individuos en condición de vagancia; de mujeres en período de gestación o lactancia; de ancianos en incapacidad, marginación o desamparo; de los inválidos con problemas de diferentes órganos o sistemas; de los indigentes; de personas que por su ignorancia requieran servicios asistenciales; de las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; de los familiares que han sido abandonados y dependen económicamente de aquellos que se encuentran detenidos por causas penales; de los habitantes del medio rural o urbano que están marginados; y de las personas afectadas por desastres¹²⁸.

El Sistema DIF está integrado por un organismo central, el DIF Nacional, así como por 32 sistemas estatales DIF y los sistemas municipales DIF que actualmente existen en alrededor de 1.500 de los 2.414 municipios mexicanos. Diferentes órganos componen la estructura interna del DIF Nacional y son los siguientes:

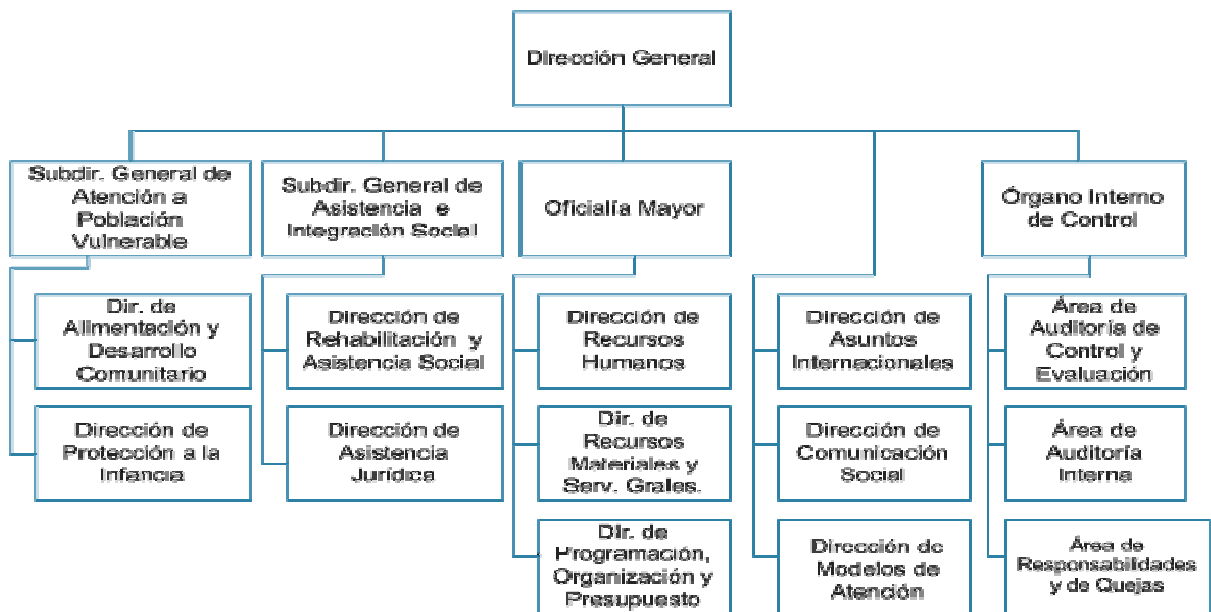
- El Patronato: Está formado por 11 miembros designados y removidos libremente por el Presidente de la República. El titular de la Secretaría de Salud y el Director General del Organismo, representan a la Junta de Gobierno del Organismo ante el Patronato. Tradicionalmente la esposa del primer mandatario era Presidenta de este Patronato, y esto se debía más a una costumbre que a una obligación legal.
- El Patronato del DIF tiene facultades para opinar y recomendar acerca de los planes de trabajo del Organismo, apoyar sus actividades y formular sugerencias, y contribuir a la obtención de recursos para incrementar su patrimonio. Actualmente, el Patronato del Sistema Nacional DIF aún no ha sido integrado ya que se está conformando de una manera diferente, con personalidades y líderes sociales que puedan tener el tiempo y la capacidad adecuados para apoyar esta delicada tarea.
- La Honorable Junta de Gobierno: La otra instancia de dirección del DIF es la Honorable Junta de Gobierno del Organismo, conformada por funcionarios públicos del más alto nivel: los titulares de las secretarías de Salud (que es la que preside esta instancia de gobierno), Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, y de la Procuraduría General de la República; los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Lotería Nacional y de Pronósticos

¹²⁷ Vid. www.dif.gob.mx/dif/interior/marcojuridico/decreto.html

¹²⁸ Para interiorizarse acerca de los diferentes programas en funcionamiento Vid. www.dif.gob.mx

Deportivos; así como también de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Director General del propio organismo. Esta instancia es la que representa al organismo legalmente; autoriza sus planes de trabajo, sus presupuestos, los informes de labores y los estados financieros; aprueba los reglamentos internos; designa a los subdirectores, directores generales y al Oficial Mayor; y aprueba la aceptación de herencias, legados, donaciones y demás liberalidades; así como aprueba los proyectos de inversión, los convenios de coordinación y la integración de comités y grupos de trabajo internos del organismo y los programas de mediano plazo.

- La Dirección General: El Presidente de la República designa y remueve libremente al director general del organismo, quien por Ley está facultado para ejecutar los acuerdos y disposiciones de la Junta de Gobierno, presentar los informes y estados financieros, así como los presupuestos e informes. También expide los nombramientos del personal, a excepción de la designación de los subdirectores, directores generales y el Oficial Mayor, que recae en la Junta de Gobierno; celebra contratos, convenios y actos jurídicos donde representa legalmente al organismo; y planea, dirige y controla el funcionamiento del mismo. Generalmente, esta designación ha recaído en ciudadanos mexicanos de comprobada aptitud en el manejo de los asuntos públicos, pero nunca en una mujer. Recientemente, el 3 de enero de este año, el Presidente de la República Licenciado Vicente Fox Quesada, tuvo a bien nombrar a una mujer, la Sra. Ana Teresa Aranda Orozco, de conocida capacidad y liderazgo, como director general de este importante Organismo público. Desde la Dirección General se articula toda una serie de direcciones, subdirecciones, órganos de control; que hacen posible el buen funcionamiento del sistema. He aquí el organigrama:



Toda esta estructura interna está orientada a *promover la integración y el desarrollo humano individual, familiar y comunitario, a través de políticas, estrategias y modelos de*

*atención que privilegian la prevención de los factores de riesgo y de vulnerabilidad social, así como la profesionalización y calidad de los servicios; todo desde una perspectiva de rectoría del Estado en el Sistema Nacional de Asistencia social*¹²⁹. El Organismo aparece entonces como un medio instrumental al servicio de las Políticas Familiares. Una vez ideadas, cuentan con la estructura necesaria para hacerse efectivas en todo el territorio nacional.

B. EL DIF Y EL DIAGNÓSTICO SOBRE LA FAMILIA MEXICANA

*¿Cómo entienden estas Políticas quienes se encuentran trabajando en su promoción y desarrollo? Como el papel que desempeña el Estado frente a la vida en familia y a los individuos, y se refiere a los programas relativos al matrimonio, la procreación, la filiación, la educación y el bienestar de los niños, los ancianos y los ciudadanos en general. A través de ellas, el Estado debe apoyar a la familia para que cumpla con su cometido. No ha de buscar en modo alguno suplirla ni desentenderse de ella, sino fortalecerla de forma tal que la familia pueda, por sí misma, asumir eficientemente sus propias funciones*¹³⁰.

Para poder cumplir con tan nobles objetivos, es necesario contar con un conocimiento acabado y profundo de la situación actual de la familia mexicana. Son muchos los datos cuantitativos con los que se cuenta, pero existe poca información sobre elementos de orden cualitativo; que son imprescindibles si se pretende desarrollar una Política de Estado que verdaderamente contribuya al desarrollo integral de la familia. Esta carencia de información motivó el desarrollo de una investigación que se está llevando a cabo bajo el nombre de *“Diagnóstico sobre la familia mexicana”*. Se trata de una herramienta que servirá de sustento para el análisis, diseño e instrumentación de políticas públicas en beneficio de las familias del país. ¿Qué se pretende conocer? Factores como la comunicación de valores y formación de virtudes, la convivencia cotidiana, los intereses comunes, las prioridades de los miembros de la familia, la solidaridad familiar, la identidad, el sentido de pertenencia; así como indicativos sobre violencia intrafamiliar, transmisión de antivalores, problemática interna, afectación de situaciones externas, etc. En síntesis, se pretende *contar con un diagnóstico que permita promover, reorientar e impulsar políticas públicas en la materia, a fin de que el Estado tenga a la institución familiar como eje, motivo y fundamento de sus acciones*¹³¹.

A partir de este diagnóstico, todo el trabajo de análisis de las Políticas Públicas en vigencia será más realista, más eficaz; y permitirá la elaboración de una Política Familiar de primer nivel susceptible de ser aplicada sin demoras en el ámbito nacional, provincial y municipal a través del DIF .

Esto es, por tanto, lo que está ocurriendo en México en estos momentos.

III. ESTADOS UNIDOS

En el año 2003, el presidente, GEORGE W. BUSH propuso como política de estado lo que se dio en llamar *“A Healthy Marriage Initiative”* (“Iniciativa a favor de matrimonios saludables”). Cabe señalar, tal como se verá en el próximo epígrafe, que

¹²⁹ www.dif.gob.mx/dif/interior/dif.html

¹³⁰ Vid. www.dif.gob.mx/dif/prensa/paqueteinformativo/diagnosticofamiliamexicana.html

¹³¹ Vid. www.dif.gob.mx/dif/prensa/paqueteinformativo/diagnosticofamiliamexicana.html

esta iniciativa fue acompañada de una clara toma de posición acerca de los conceptos de matrimonio y familia. En el comunicado oficial mediante el cual se proclamaba la "Marriage Protection Week" (semana de protección al matrimonio), el presidente BUSH afirma que:

"El matrimonio es una institución sagrada e inviolable, y su protección es esencial para el fortalecimiento de nuestra sociedad". Y más adelante señala que *"El matrimonio es la unión de un hombre y de una mujer"*¹³².

Es sobre esta base que se está edificando la Política Familiar estadounidense. Interesa ahora, antes de profundizar en el contenido concreto de esta política, mirar hacia atrás y descubrir cuáles fueron los hechos que motivaron iniciativas y decisiones como las que se están analizando.

A. CAMBIO DE RUMBO EN LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Diferentes estudios demuestran que durante décadas, la Política Gubernamental ha permanecido indiferente e incluso hostil al matrimonio¹³³. Esta desprotección y este desamparo por parte del Estado han contribuido, según las citadas investigaciones, junto con otros factores, al desgaste y a la crisis por la que atraviesa la institución matrimonial en el mundo entero. Esta crisis ha producido efectos negativos a gran escala tanto en niños como en adultos; y yace en el centro de muchos de los problemas sociales con los que el gobierno se enfrenta diariamente. La raíz de muchos de los males sociales surge, según consta en la *"Fragile Family Survey"*¹³⁴, de la ruptura de la familia fundada en el matrimonio y cuya vida se desarrolla en presencia de ambos padres.

Las estadísticas hablan por sí solas. Alrededor de un tercio de los niños americanos nacen fuera del matrimonio. Para hacerlo más gráfico todavía, cada 35 segundos se produce en Estados Unidos un nacimiento extramatrimonial. De entre aquellos chicos que nacen dentro del matrimonio, muchos experimentarán el divorcio de sus padres antes de los 18 años. En síntesis, más de la mitad de los chicos norteamericanos pasarán toda o parte de su infancia en familias quebradas o nunca formadas. Crecer sin un padre o sin una madre en casa tiene efectos dañinos a largo plazo. Estos chicos tienen más posibilidades de delinquir, de tener problemas emocionales y de conducta, de fracasar en el colegio, de consumir drogas, etc. Además, el colapso del matrimonio es la causa principal de pobreza infantil en los Estados Unidos. Los hijos de madres solteras son siete veces más propensos a vivir en la pobreza que aquellos criados por sus padres en el marco de un matrimonio intacto. El crecimiento de las familias monoparentales ha tenido, entonces, un fuerte impacto sobre el gobierno. El sistema de bienestar para los niños es, en definitiva, un sistema de

¹³² "Marriage Protection Week", 2003 by the President of the United States of America, A Proclamation en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/10/20031003-12.html>

¹³³ Vid. RECTOR, R.E. - PARDUE, M.G., *Understanding the President's Healthy Marriage Initiative* en <http://www.heritage.org/research/family/bg1741.cfm> Vid. FAGAN, P. F. - GARRETT, J., *Restoring a Culture of Marriage: Good News for Policymakers from the Fragile Families Survey* en

¹³⁴ <http://crcw.princeton.edu/fragilefamilies/index.htm> El término "fragile families" responde a que los padres que no están casados y sus hijos presentan más posibilidades de vivir en la pobreza y de tener problemas de comportamiento que aquellas familias fundadas en el matrimonio.

subsidios para este tipo de familias. Cada año el Gobierno emplea US\$ 150 billones en ayuda a los padres solteros.

A su vez, y aunque resulte extraño, los números hablan de actitudes muy positivas frente al matrimonio por parte de la población. La encuesta reveló que la mayoría de las madres y de los padres entrevistados no casados tienen deseos de casarse y creen que las posibilidades son buenas¹³⁵.

WILLIAM GALSTON, asesor en Políticas Sociales durante el gobierno de CLINTON, fue contundente al afirmar que *"el hecho de que la Sociedad Americana logre construir una "Cultura del Matrimonio Saludable" o fracase en ese cometido constituye una cuestión de interés público"*¹³⁶. Entendía que apostar por el matrimonio y la familia es apostar por los niños, por los jóvenes, por las mujeres, por los hombres y por la comunidad en su conjunto.

Las estadísticas han demostrado, además, que los niños y los jóvenes que fueron criados por sus padres en el marco de un matrimonio saludable, comparados con los que no tuvieron esa posibilidad, demostraron entre otras cosas:

- ❖ Un mayor índice de escolaridad, mayores posibilidades de sobresalir académicamente y menos problemas de conducta en el colegio.
- ❖ Ser más saludables física y emocionalmente.
- ❖ Tener menos probabilidades de atentar contra su vida, ser víctimas de abuso físico o sexual, abusar del alcohol o de las drogas, cometer delitos y crecer en la pobreza.
- ❖ Tener una mejor relación con sus padres y menos probabilidades de divorciarse cuando se casen.
- ❖ Menos riesgo de embarazo adolescente por no tener durante esta etapa de la vida una vida sexual activa.

Del análisis de las mujeres en ambos grupos surgió que aquellas que vivían con su marido presentaban las siguientes características:

- ❖ Relaciones mucho más satisfactorias en general y, en especial, mejores relaciones con sus hijos.
- ❖ Mejor estado de salud físico y emocional.
- ❖ Menos probabilidades de ser víctimas de violencia doméstica o abuso sexual, de atentar contra su vida, de abusar del alcohol o de las drogas.
- ❖ Mejor posición económica y menos probabilidades de mantenerse y terminar en la pobreza.

Por su parte, los hombres que viven con sus mujeres, según los investigadores:

- ❖ Viven más.
- ❖ Son más saludables física y emocionalmente.

¹³⁵ El 64% de las madres y el 73% de los padres opinan que el matrimonio es mejor para los chicos que cualquier otro tipo de unión sentimental entre ellos. El 93% de las madres quiere que el padre participe en la educación de sus hijos, mientras que el 65% opina que demostrarle amor y cariño al niño es lo más importante que puede ofrecer un padre.

¹³⁶ *"Whether American Society succeeds or fails in building a healthy marriage cultura is clearly a matter of legitimate public concern"*.

- ❖ Tienen menos probabilidades de atentar contra su vida, de cometer crímenes violentos, de abusar de las drogas o del alcohol.
 - ❖ Tienen mayor estabilidad en el trabajo y una mejor posición económica.
- Por último, muchos fueron los beneficios que se detectaron en las comunidades que presentaban un porcentaje mayor de parejas unidas en matrimonios saludables:
- ❖ Ciudadanos más saludables física y emocionalmente.
 - ❖ Mejor educación.
 - ❖ Bajos índices de violencia doméstica, de delincuencia, de embarazo adolescente, de migración.
 - ❖ Menos necesidad de servicios sociales.

Muchas de estas ventajas ya habían sido tenidas en cuenta por la *“Federal Welfare Reform Legislation”*, promulgada en 1996, que estableció como uno de sus objetivos aumentar el número de familias con padre y madre y reducir el número de chicos extramatrimoniales. En esa oportunidad el Congreso se refirió al matrimonio como fundamento de una sociedad exitosa, como institución fundamental de una sociedad que promueve los intereses de los niños; y sobre esa base asignó parte del presupuesto nacional para que directa o indirectamente se promovieran los matrimonios saludables entre los ciudadanos de los diferentes estados, en el marco del TANF (programa de asistencia temporaria a las familias necesitadas). Sin embargo, fue poco lo que los estados hicieron en este sentido. Por 1 *penny* destinada a promover matrimonios saludables el gobierno invierte 5 *dólares* para subsidiar a los padres y madres solteros. De los 100 billones de *dólares* que se invirtieron en TANF en los últimos 7 años, sólo 20 millones se destinaron a la promoción del matrimonio. Tardaron en darse cuenta que la inversión de hoy en lo que a esta promoción se refiere podía derivar en importantes ahorros en el futuro al disminuir la cantidad de personas dependiente de los servicios sociales.

Es en este contexto, que el gobierno actual quiso hacer de la reconstrucción de una cultura matrimonial el centro de la Política Nacional. Para ello ha buscado volver a los objetivos originales de la reforma legislativa a la que se acaba de hacer referencia, a través de un nuevo modelo de programa.

B. “THE HEALTHY MARRIAGE INITIATIVE”

Cabe ahora adentrarse en el análisis concreto del contenido de la Política Nacional que se está desarrollando en Estados Unidos¹³⁷.

¿Qué son estos matrimonios saludables que se intentan promover? Hay, al menos, dos características que todos los matrimonios saludables tienen en común. Primero, que enriquecen a ambos cónyuges; y segundo, que ambos esposos se guardan entre sí un profundo respeto. Se trata de una relación mutuamente satisfactoria que beneficia al marido, a la mujer y a los hijos si los tuvieran. Se trata de una relación en permanente crecimiento que exige mucha habilidad en la comunicación y en el manejo de situaciones conflictivas para hacer frente a las dificultades que puedan plantearse en el camino.

¹³⁷ Vid. RECTOR, R.E. - PARDUE, M.G., *Understanding the President’s Healthy Marriage Initiative* en <http://www.heritage.org/research/family/bg1741.cfm>

¿Qué se propone el Estado por medio de esta iniciativa? Ayudar a que las parejas que han elegido el matrimonio como estado de vida tengan acceso a una serie de servicios de educación matrimonial, a través de los cuales se les procura brindar las herramientas necesarias para formar y mantener un matrimonio saludable. Los objetivos del Programa pueden resumirse en los siguientes:

- ❖ Aumentar el porcentaje de chicos que se desarrollan en una familia fundada en el matrimonio y con la presencia de ambos padres.
- ❖ Aumentar el porcentaje de personas casadas que viven en un matrimonio saludable.
- ❖ Aumentar el porcentaje de parejas equipadas con las habilidades y los conocimientos necesarios para formar y mantener un matrimonio saludable en la etapa prematrimonial.
- ❖ Aumentar la conciencia pública sobre el valor de los matrimonios saludables y las habilidades y conocimientos que pueden ayudar para formarlos y mantenerlos.
- ❖ Fomentar y apoyar económicamente trabajos de investigación sobre matrimonios saludables y la educación que los facilitaría.
- ❖ Aumentar el porcentaje de mujeres, hombres y niños en hogares libres de violencia doméstica.

Para lograrlo se proveerá a los individuos y a las parejas que así lo deseen con:

- ❖ Información adecuada sobre el valor del matrimonio en la vida de hombres, mujeres y niños
- ❖ Educación en habilidades matrimoniales que ayudará a las parejas a reducir conflictos y a incrementar la felicidad y longevidad de su relación
- ❖ Reducciones en las desventajas financieras que muchas veces pesan sobre el matrimonio.

La participación en el programa será voluntaria. Si bien es un programa orientado a sentar las bases sobre las cuales ha de edificarse un matrimonio saludable y, por lo tanto, susceptible de ser aplicado en los comienzos de la relación; también resulta aplicable al desarrollo en el tiempo de la vida matrimonial.

A diferencia de los dos casos ya analizados, en esta oportunidad el gobierno ha decidido no crear burocracias gubernamentales para proveer este entrenamiento matrimonial. Por el contrario, se ha contratado a organizaciones privadas que hayan demostrado efectividad en la reducción del conflicto y en el incremento de la felicidad y estabilidad entre las parejas.

Con respecto al financiamiento se puede señalar lo siguiente. Se han creado dos fondos separados dentro del presupuesto nacional. El primero, consta de US\$ 100 millones por año a repartirse entre los diferentes estados en base a las propuestas que presenten y que competirán entre sí. El segundo, por su parte, se compone de US\$ 100 millones por año a repartirse entre los estados, los gobiernos locales y las ONGs que presenten las mejores propuestas también en el marco de una competencia. ¿En qué se prevé que sean empleados estos fondos? En campañas publicitarias sobre el valor del matrimonio y las habilidades que incrementan la estabilidad y la salud matrimonial; en educación secundaria sobre las mismas cuestiones; en programas educativos que hagan hincapié en las habilidades propias de los padres, en la resolución de conflictos, etc.; en educación prematrimonial y para matrimonios; y en programas de apoyo al

matrimonio, que utilicen a matrimonios como modelo en las comunidades que presenten mayores riesgos por citar algunos ejemplos...

Está previsto que el presupuesto 2005 duplique los fondos para estos programas a US\$ 270 millones por año.

C. UNA POLÍTICA PREVENTIVA ORIENTADA AL FUTURO

Es fácil advertir, que se trata de una Política Preventiva orientada al Futuro; si bien es cierto que muchos de sus efectos positivos pueden empezar a sentirse hoy¹³⁸. Bien implementada llevará a una mejor planificación familiar, desde que tiende a asentar el amor y el compromiso entre los cónyuges para que en ese marco tenga lugar el nacimiento de los hijos; a una reducción en los índices de divorcio, gracias al desarrollo de habilidades que mejoran la relación matrimonial; y a una reducción en el número de personas dependientes y en los índices de pobreza (sobre todo infantil), de violencia doméstica y de otras enfermedades sociales. Los programas están orientados, por tanto, en primer lugar a la prevención y no a la reparación a la cual suele tender la mayoría de las Políticas Públicas.

AL GORE y su mujer escribieron estas palabras que bien pueden aplicarse a cada uno de los países del mundo:

“Creemos que América debe fortalecer a los matrimonios y a las familias. Los matrimonios fuertes constituyen un fundamento vital para construir familias fuertes en las cuales se desarrollen niños felices, saludables y bien educados. Pelear juntos contra las fuerzas que socavan los valores familiares y crear una cultura nacional que promueva y anime la vida matrimonial y familiar debe estar en el corazón de la Política Pública de esta gran Nación”¹³⁹.

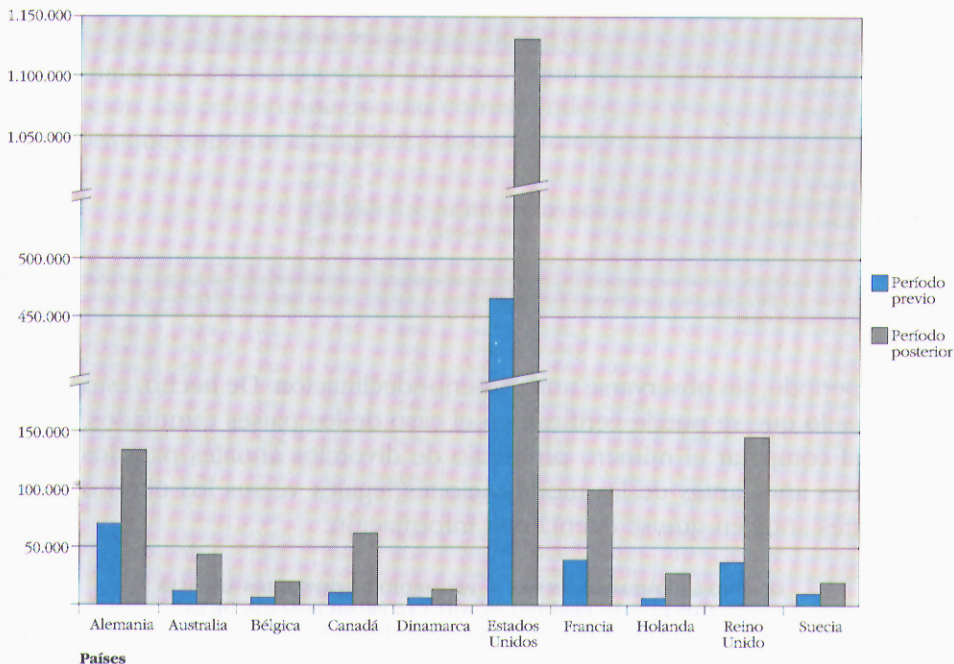
¹³⁸ Vid. RECTOR, R.E. AND PARDUE, M.G., *Understanding the President's Healthy Marriage Initiative* en <http://www.heritage.org/research/family/bg1741.cfm>

¹³⁹ FORMER VICE PRESIDENT AL GORE AND TIPPER GORE, signed letter to “Supporters of The Marriage Movement, c/o Institute for American Values”, from the Gore Campaign 2000, July 1, 2000

CONCLUSIONES

1. Las personas se desarrollan de la mejor manera en una familia que funciona bien, i.e., con su madre y padre en un matrimonio estable. Esto es importante desde el punto de vista del capital humano y social.
2. Claramente, la estabilidad de la familia es necesaria para que el desarrollo de una sociedad sea sostenible.
3. La desintegración de la familia tiene altos costos para la sociedad. El debilitamiento de la familia evidencia una sociedad enferma.
4. La evidencia más sólida para el observador racional es la evidencia científica la cual muestra que las políticas que protegen y promueven a la familia natural son las más beneficiosas y aquellas que la socavan son muy dañinas.
5. Las políticas de control de población no ayudan ni a la familia ni al desarrollo económico y, en vez, reduce a la mujer a un instrumento de política social al mismo tiempo que genera problemas muy serios para el desarrollo en el largo plazo como lo son el envejecimiento de la población y el uso ineficiente de recursos.
6. No hay evidencia empírica de que el control de población y la salud reproductiva como ha sido definida por ONU soluciona los problemas anteriores sino todo lo contrario. Una evidencia clara de esto es la epidemia del SIDA, el aumento de embarazo en los adolescentes, y de las enfermedades sexualmente transmitidas.
7. Las familias, los empresarios, y los gobiernos de los países desarrollados están reevaluando el rol de la familia y la economía que se había perdido de vista en sus políticas e ideologías promovidas desde los 50.
8. Los padres buscan activamente alternativas que hagan las obligaciones de la familia y del trabajo compatibles. El rol fundamental del padre se ha vuelto a enfatizar. La madre sola no es suficiente.
9. La mujer y el hombre se benefician cuando las condiciones de trabajo toman en cuenta a la familia.
10. Todavía hay una necesidad de reevaluar la estructura del trabajo en términos de familia y no de cualquier tipo de familia sino de la familia natural.
11. Es importante acordarse que muchas veces los beneficios no se perciben en el corto plazo sino en el largo plazo.
12. El hombre por naturaleza es sociable y la familia es la unidad orgánica social básica y principal manifestación de esta sociabilidad.
13. Y por lo tanto, si la familia se desmorona la sociedad se debilita. La consecuencia es evidente en los hijos que, por ejemplo, demuestran un rendimiento escolar favorable cuando crecen en una familia funcional, donde los padres son los padres biológicos y están unidos en un matrimonio estable. La educación de la población es de fundamental importancia para el desarrollo y la calidad del capital humano y social.
14. Estas son las razones por lo que las políticas familiares, como políticas de Estado, han comenzado a proliferar en todos los países que venimos estudiando.

CUADRO 4: N° PROMEDIO DE DIVORCIOS ANUALES POR PAÍS PARA EL PERÍODO PREVIO Y POSTERIOR A LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE DIVORCIO*



Países

* En el caso de EE.UU., se considera como año de la promulgación 1969, que corresponde a aquel en que se inicia el cambio de las legislaciones estatales.

Fuentes: U.S. Census Bureau, EUROSTAT (Yearbook 2001), Australian Bureau of Population, Institut National de Statistique (Belgique), Statistics Bureau Canada (Health Reports, 1996-1997, Historical Data), Danmark Statistik Office, Instituto Nacional de Estadística de España, Office for National Statistics UK (Population and Vital Trends: International, y Population Trends 1998: United Kingdom), Monthly Vital Statistics Reports (National Center for Health Statistics, 1995-1999), INSEE (France), Centraal Bureau voor Statistiek (Netherlands), Instituto Nacional de Estadística de Portugal, IMF's Dissemination Standards Bulletin Board: Sweden.

CUADRO 10: PROBLEMAS DE COMPORTAMIENTO EN NIÑOS POR ESTADO MARITAL DE LOS PADRES

