

# Políticas públicas, familia y vida: horizontes en Latinoamérica

Carmen Domínguez Hidalgo\*

## Resumen:

Considerar la familia como célula o principio esencial de la sociedad no es suficiente para garantizar su estabilidad y proceso vital. Se requieren de políticas públicas comprometidas que la defiendan, la promuevan y la valoren. El autor presenta unas claves para comprender los elementos que hacen posible una salvaguarda de la familia que protege el derecho a su crecimiento y donde particularmente los Estados son los responsables de generar dinámicas que posibiliten su desarrollo con dignidad de acuerdo a la realidad del mundo actual.

**Palabras Clave:** Familia, Políticas Públicas, América Latina

\* Profesora Titular Derecho Civil. Directora Centro UC de la Familia. Pontificia Universidad Católica de Chile. Presidenta REDIFAM. Parte de las ideas expuestas en este artículo toman como base las desarrolladas en C. Domínguez Hidalgo, "Hacia el fortalecimiento de la familia en la legislación chilena", en Domínguez e Inostroza, "Actas del Primer Congreso Chileno sobre la Familia", obra colectiva, Concepción, 2011, pp. 55-69. [centroucfamilia@uc.cl](mailto:centroucfamilia@uc.cl)

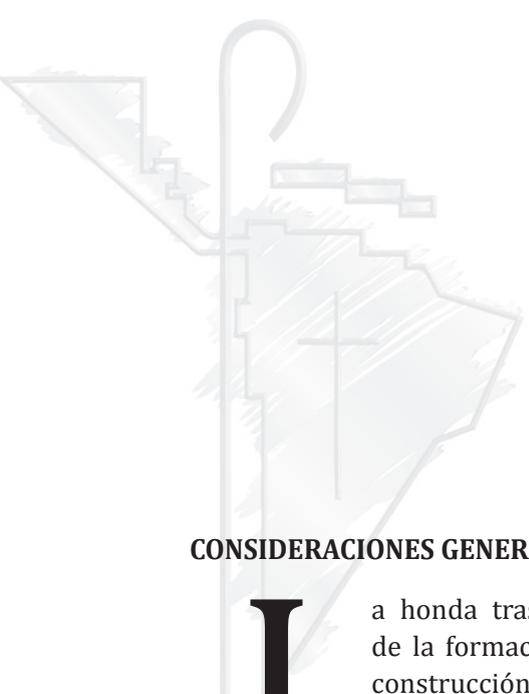


## Public policy and family life: Latin American perspectives

### Abstract:

To consider the family as a cell or fundamental principle of society is not enough to guarantee its stability and dynamic development. A commitment to public policy that defends, promotes and appreciates the family is essential. The author presents some crucial points to help understand key elements involved in supporting the family. These points include protecting the rights of the family to grow with dignity and in harmony with the reality of today's world, particularly where governments are responsible for enabling their development.

**Key words:** Family, public policy, Latin America.



## CONSIDERACIONES GENERALES

**L**a honda trascendencia de la familia en el plano de la formación de las personas y en la adecuada construcción de la sociedad constituye una verdad de entrada en toda reflexión que se efectúe sobre ella. Como es sabido, la familia es ciertamente nuestro primer ámbito de espacio vital. Lo ha sido antes y lo sigue siendo hoy por motivos evidentes: en ella nacemos, en ella gestamos las bases de nuestra personalidad, en ella experimentamos por primera vez los valores esenciales para la convivencia humana.

No obstante, para que ello sea posible, deben existir instancias, medios, políticas, normas, incentivos que permitan construirla de un modo sólido a fin de que pueda cumplir de modo satisfactorio con sus tareas y enfrentar las dificultades que, sin lugar a dudas, surgirán en su desarrollo.

Advertimos de entrada entonces, la enorme complejidad que supone hacerse cargo de la familia, pues en ello confluyen todas las dimensiones posibles de un problema: aspectos teóricos y prácticos, concepciones y percepciones, racionalidad y afectividad, entre otros. No es extraño entonces que, por un lado, la familia haya estado y esté situada dentro del primer orden de preocupaciones de los ciudadanos y, por lo mismo, del Estado y, que por otro, su estudio, su tratamiento entrañen tensiones, debates, perspectivas distintas de un mismo problema.



No obstante, si la conciencia en torno a la relevancia de la familia parece ser una certeza “social” si se nos permite la expresión, ello contrasta con la atención pública concreta que a la familia se le da en el mundo, pese a que ella está experimentando una radical transformación:

## 1. LA EVOLUCIÓN DE LA FAMILIA

En efecto, como puede constatarse en todos los países latinoamericanos la evolución de la familia está siguiendo las mismas tendencias.

Primero, un descenso de la natalidad con el progresivo aumento de la población de mayor edad, en términos que la población de los países es cada día más vieja. En otros términos, el número de los mayores de 15 años aumenta progresivamente disminuyendo el de los menores de esa edad<sup>1</sup>.

Una segunda tendencia está marcada por la disminución progresiva de la tasa de nupcialidad<sup>2</sup> a lo que se suma el aumento de

<sup>1</sup> En Chile, un 21,5% de la población es menor de 15 años y el 2,4% tiene 80 o más años. En cambio en 2002, estos mismos grupos de edad representaban el 25,7% y el 1,6%, respectivamente, siendo la tasa de fertilidad de un 1,83, mientras 2000 era de 2,09 (Censo 2012). En Argentina, la población de 65 años o más corresponde al 10,2% del total y la de 60 años o más, al 14,3%, a su vez, con el correr de las décadas, se nota un paulatino descenso de la población entre 0 a 14 años, representando el 25,5% en 2010, inferior al 28,3% de 2001 (Censo 2010). En Uruguay, La población de 65 o más años pasó de representar el 7,6% del total en el censo de 1963 al 14,1% en el Censo 2011. A la inversa, en el período 1963-2011 se verifica un importante descenso del porcentaje de población menor de 15 años, que pasó de representar el 28,2% de la población en 1963 a constituir el 21,8% en 2011 (Censo 2011) En Cuba, según estimaciones de la Oficina Nacional de Estadísticas, para 2007, la población de 65 años o más correspondería al 11,6% del total y la de 60 años o más, al 16,3%. En la región, Cuba integra junto a la Argentina, Chile y Uruguay, el grupo de países con una transición demográfica avanzada, caracterizada por poblaciones con natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1%, aunque el crecimiento total de la población cubana rondó el 0,06% en 2009 (CEPAL).

<sup>2</sup> En Chile, 3,4% anual (de 105 mil matrimonios en 1990 se ha descendido a 55 mil el 2005) (Censo 2012). En Argentina, 3,0% anual (de 130 mil matrimonios en 2001 se ha descendido a 123 mil matrimonios en 2010). En México, la tasa de nupcialidad es ha

los niños que nacen fuera del matrimonio<sup>3</sup>. La conformación de la familia tiende también a cambiar desde que puede constatarse un aumento de los hogares monoparentales<sup>4</sup>. La tendencia indica que seguirán aumentando este tipo de hogares por la baja en la nupcialidad y aumentos de divorcios, así como por el gran número de niños nacidos fuera del matrimonio.

Ahora bien, en todo análisis de la evolución de la familia como el que venimos de apuntar –en muy gruesas y rápidas líneas–, siempre se termina con una sola respuesta: es necesario fortalecer la familia, es necesario dar herramientas concretas que apoyen a aquellos que quieren formarla y los acompañen en esa tarea.

No obstante si bien es cierto la conclusión es siempre la misma, pareciera que, como en muchas otras materias, nos quedamos en el diagnóstico, pero no somos capaces de avanzar hacia soluciones concretas, al menos en el plano de lo público. No cabe duda entonces que, en ese ámbito, el desafío hacia el futuro está en gestar una reflexión seria al efecto que pueda apuntar a ese fortalecimiento.

Y a ello apuntarán las reflexiones siguientes aunque, por cierto, sin que persiga efectuarse de modo exhaustivo y advirtiendo ade-

---

disminuido desde 7,3% en 2005, a 7,1% en 2008 (Al 2010 se registraron 568 mil matrimonios, en 2005 fueron 595 mil) (Censo 2010). En Colombia, según *The economist*, la tasa de nupcialidad alcanza a ser la más baja del mundo, con 1,7 matrimonios por cada 1000 habitantes.

<sup>3</sup> El aumento de la convivencia y de los hogares monoparentales a nivel global ha generado un incremento importante de niños nacidos fuera del matrimonio, la mayor parte de ellos en Sudamérica. Para el año 2012, el porcentaje de niños peruanos nacidos fuera del matrimonio ascendió a 76%, superando a Chile (69%) y Brasil (66%). En Argentina alcanza un 13%, En Bolivia un 55%, Costa Rica un 67%, solo superados por Colombia con un 84%, una de las cifras más altas del mundo (*World Family Map Project*, 2014).

<sup>4</sup> En Chile, el 25,48% de los hogares chilenos son ya monoparentales, y de ellos, un 85% está a cargo de una mujer (44% son hogares indigentes y 37,4% pobres). En Argentina, el 17,7% de los hogares son monoparentales, respecto al 15,0% del año 1990, y de ellos un 16,2 está a cargo de una mujer (Censo 2010). En Perú, el 11,7% son hogares monoparentales, y de ellos un 9,5% están a cargo de una mujer, lo que implica un aumento respecto al Censo de 1993, que muestra un 11,6% (es decir, de 552 mil a 788 mil hogares) (Censo 2007).



más que ello estará centrado sólo en el plano de la preocupación pública aunque entendiendo en ella no sólo a la tarea del Estado, sino también al de las distintas organizaciones y entidades que centran su quehacer en la familia y que tienen, por su conocimiento directo y concreto de la realidad de la familia, un rol relevante en ella.

## 2. LA RESPUESTA PÚBLICA A LA REALIDAD FAMILIAR

En tal sentido, el panorama es de luces y de sombras. De luces pues –como posiblemente nunca– pareciere existir una declarada conciencia acerca de la relevancia de la familia. De hecho, la familia y su consideración como núcleo fundamental de la sociedad están al centro de numerosas normas jurídicas internacionales<sup>5</sup> y nacionales<sup>6</sup>, de Tratados y Constituciones. Ello se repite en el discurso

<sup>5</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Artículo 16.3: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Artículo 10: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo”; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Artículo 23.1: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”, Convención Americana sobre Derechos humanos, 1969. Artículo 17.1: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado”. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948. Artículo VI. “Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella”.

<sup>6</sup> Constitución Política de la República de Chile: “Artículo 1º. (...) La familia es el núcleo fundamental de la sociedad” y Ley 19.947 de 2004 Chile: “Artículo 1º.- La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El matrimonio es la base principal de la familia”, Constitución del Ecuador: “Art. 68. Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines”. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “Artículo 75. El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas”, Constitución de Costa Rica: “Artículo 51.- La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado”.

Constitución de Nicaragua: “Art. 70.- La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de ésta y del Estado”, Constitución de Colombia: “Artículo 42.- La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer

político que, en todos los países latinoamericanos, en especial en tiempos de elecciones, pone a la familia como objeto principal de su programa de trabajo futuro.

El panorama es de sombras no obstante, por otro lado, pues pese a esa declarada relevancia reconocida a la familia, a la hora de decantar ello en políticas concretas el problema comienza desde la propia noción que se tendrá de base para desarrollarlas. De este modo, rápidamente, todo se transforma en un debate ideológico en torno a si ellas van enfocadas a “la” familia o a “las” familias” y de ahí, en adelante, pareciere que lo único esencial es regular las uniones de hecho entre parejas de distinto y mismo sexo, extender el matrimonio hacia las parejas del mismo sexo, consagrar el derecho a adoptar de esas parejas, en síntesis reconocer los derechos de las minorías sexuales en materia de familia. A ello se suma, desde otro frente, la reivindicación por los derechos reproductivos y sexuales que bien sabemos son, en esencial, derecho al aborto, acceso de los adolescentes a los métodos contraceptivos, incluidos la píldora del día después, entre otros.

Además, en todas esas políticas no existe una mirada de familia, reconocida como una comunidad sino únicamente centrada en

---

matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”, Constitución de Paraguay: “Artículo 49 - De la protección a la familia. La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes”, Constitución de El Salvador: “Artículo 32.- La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico”, Constitución de Haití: “Artículo 46. El Estado fomenta el matrimonio para una mejor organización de la familia como base fundamental de la sociedad”, Constitución de Uruguay: “Artículo 40.- La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”, Constitución de Brasil: “Art. 226. La familia base de la sociedad, es objeto de especial protección por el Estado”, Constitución de Perú: “Artículo 4º. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad”.



los individuos, en especial en gran parte de ellas de la mujer. De ese modo, todo se reconduce a los derechos de las mujeres, por ejemplo en materia de regulación de la fertilidad, llegando incluso a afirmar que ella es una inequidad de género, con lo cual la consideración a la potencialidad de formar familia simplemente no es considerada como un bien.

Por último, en esta breve sinopsis del panorama actual, debe observarse que las políticas públicas que se han desarrollado han consistido únicamente en reformas legales las que han conducido, en términos gráficos, a que todos los principios en torno a los cuáles se construía el Derecho de familia establecido tras la independencia de España de nuestros países, han sido sustituidos por otros no sólo distintos sino opuestos<sup>7</sup>. Y la reforma de los mismos persiste de forma permanente como puede constatarse rápidamente con una revisión de los proyectos de ley en trámite en los Congresos de nuestros países. En otros términos, toda la mirada se ha concentrado en la reforma de la regulación jurídica directa de la familia, en el llamado Derecho de Familia.

Muy poco se ha avanzado, en cambio, en la regulación indirecta de la familia, esto es en lo relativo a las normas de salud, de educación, vivienda, tributaria, entre otras, que es precisamente dónde se está avanzando en algunos más desarrollados económicamente.

### **3. HACIA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS “DE” LA FAMILIA: ALGUNAS CLAVES**

Llegados a este punto, algunas claves importantes pueden rescatarse hacia el futuro en torno a su perspectiva o configuración general que pueden contribuir a orientar nuestro trabajo para promover políticas públicas que realmente respondan a las verdaderas necesidades de la familia en nuestro Continente:

---

<sup>7</sup> Para más información, *Vid.* DOMÍNGUEZ, Carmen (2006): “Los cambios en materia de familia y su reflejo en lo jurídico”, en VV. AA, *La familia en América Latina. Desafíos y esperanzas* (Bogotá, CELAM), pp. 275-295; y DOMÍNGUEZ, Carmen (2005): “Los principios que informan el Derecho de Familia chileno: su formulación clásica y su revisión moderna”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 32, n° 2, pp. 205-218.

### 3.1 Políticas para fortalecer la familia y la vida y no para redefinirla: el rol del Estado

Lo primero a acotar es cuál es el exacto rol del Estado en esta materia y a qué debe apuntar su acción.

En tal sentido, cuando se alude a la necesidad de promover políticas públicas debe tenerse presente de que se razona sobre la premisa de que es indudable que al Estado incumbe una acción decidida en hacer posible que cada vez más un mayor número de niños pueda crecer en un entorno familiar estable que le permita el mayor desarrollo al que está llamado a tener. En eso consiste el fortalecer la familia lo que parece imprescindible de aclarar dado que, por el contrario, la alusión al fortalecimiento parece muchas veces casi un lugar común, pues todo lo que se propone en esa materia siempre se intenta justificar desde un pretendido fortalecimiento, en términos que pareciere ser un término con un contenido indeterminado. Pensemos, por ejemplo, que incluso hasta el divorcio ha sido presentado en el debate público como una forma de fortalecerla. Pero fortalecerla, es potenciarla, es permitir que el niño que nace a la vida pueda contar con un padre y una madre que le conduzcan y orienten hasta su mayor desarrollo posible y que, esos padres, puedan enriquecer su amor en la común tarea que se les ha confiado. Y no cabe duda que esa posibilidad se encuentra exponencialmente favorecida cuando ellos se han comprometido formalmente a hacerlo de forma unida, sin límite de tiempo. Ese compromiso formal es el matrimonio que, en el ámbito civil se solemniza ante un funcionario público y, en sede religiosa, ante Dios y, por ello, adquiere el valor sacramental. Por ello es que un grupo de políticas públicas debiesen ir encaminadas a promover el matrimonio, Para ello existen distintos caminos como más adelante se referirán.

Por cierto, no se trata de afirmar que la existencia de un matrimonio garantice ese entorno estable pues, como sucede en todos los ámbitos de la vida, por múltiples razones ello puede no darse. Tampoco se trata de sostener que un niño que no ha crecido o no cuenta con un padre y una madre no pueda llegar a ser la mejor



persona a la que estaba llamada a ser, pues no existe determinismo en esto. Sólo se quiere recordar que aquel que carece de un padre y una madre comprometidos en su educación tiene mayores dificultades que remontar que el que si los tiene en los distintos ámbitos del desarrollo de la personalidad.

Por otra parte, cuando se aboga por políticas públicas en materia de familia y vida no se está pidiendo que el Estado se inmiscuya en la vida familiar pues ésta es por esencia soberana sino que lo que se espera es que la potencie, en especial para aquellos que, por distintas razones, se encuentran impedidos o tienen mayores dificultades para hacerlo por si solos. En ello se agota su acción sin que, por ejemplo, pueda pretender transformarse en el gran padre o madre, sustituyendo a los padres como sucede cuando se autoriza la entrega de la anticoncepción de emergencia –por ejemplo la píldora del día después- a menores de edad sin información o consentimiento.

### 3.2 Políticas públicas “de” la familia y no “para” la familia

Una segunda reconducción general debe partir por, siguiendo a DONATI<sup>8</sup>, abandonar la mirada asistencial de la familia por la de quien comprende que la familia tiene su propio genoma (relacional) y que, por tanto, las políticas deben encontrarla como actor a ella y no sólo como receptor. Se trata de políticas “de” la familia y no “para” la familia lo que, de inmediato, puede constituirse en un importante correctivo para la sobre ideologizada reflexión que existe en torno a ella.

En efecto, si es la familia la que empieza a hacer oír su voz, si se exponen los concretos problemas que tienen los millones de ciudadanos de a pie de nuestros países los focos de atención debiesen ser otros. En tal sentido, en un continente donde tenemos millones de personas viviendo aún en la extrema miseria, donde sigue

<sup>8</sup> DONATI, Pierpaolo (2011): *La política della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario* (Siena, Edizione Cantagalli. Pontificio Istituto Giovanni Paolo II per Studi su Matrimonio e Famiglia) p. 7.

existiendo un porcentaje importante de familias donde los padres son aún analfabetos o dónde no existe agua potable, por no citar sino algunos temas de forma rápida, parece inexplicable que nuestros parlamentos estén, en muchos de nuestros países, dedicados a legislar sobre la unión entre parejas del mismo sexo o a establecer leyes de no discriminación por orientación sexual o identidad de género que, en realidad, no interesan sino a un porcentaje minoritario de nuestra población y que, en gran parte, terminan por restringir la libertad religiosa de una gran mayoría.

Para que las políticas públicas sean “de” familia ellas deben partir por:

### ***3.2.1 Plantearse desde la especialidad del conocimiento familiar***

Si las políticas persiguen ser “de familia” lo primero es que ellas deben hacerse desde un diagnóstico íntegro de la realidad familiar del país dónde van a ser aplicadas. Así, la familia sigue siendo, en muchos países, una entidad vigorosa si nos enfocamos en la red familiar. En tal sentido, bien puede decirse que el Estado no hace lo suficiente en materia de familia precisamente porque descansa en el apoyo familiar con que cada uno de nosotros cuenta.

Por ello, el primer empeño de los Estados debiese estar en estudiar dónde están sus fortalezas, cuántas fuerzas no descubiertas existen en ella, qué actitudes, qué valores deben ser promovidos en su seno para hacerla recia.

Además, las políticas deben responder no sólo a ciertos aspectos de la misma dado que el saber familiar es uno técnico e interdisciplinario. Es un saber técnico que no sólo emana de la pura experiencia de familia. Es además interdisciplinario pues ninguna disciplina dedicada a la familia agota la perspectiva de análisis de la misma. Por el contrario, sólo es posible aproximarse seriamente a ella si todas ellas son integradas. En especial, no es posible reducir la preocupación pública a la sola regulación jurídica como, contrariamente, se ha ido encaminando nuestra evolución en la materia y pareciera advertirse como acento presente de la misma.



### **3.2.2 *Ellas deben hacerse desde un diagnóstico de las verdaderas necesidades de la familia***

Por otra parte, si las políticas son “de” la familia ellas deben hacerse desde un diagnóstico de la realidad familiar de cada país y de las verdaderas necesidades de la familia en cada país y no en las que en otros países han sido consideradas como tales pues, los problemas y desafíos son distintos. Con ello queremos apuntar a que no debe pensarse en reproducir las reformas habidas en ciertos países, fundamentalmente en aquellos europeos que nos han servido de tradicional antecedente.

Ellas no pueden reproducirse de modo automático. Primero, porque al seguirla sólo se están mirando ciertos casos, ciertos países, pero no la situación existente en muchos otros dónde la familia es mirada o concebida desde un modo distinto. Segundo, y de modo quizás más relevante, porque no partimos desde la misma experiencia en materia familiar, porque nuestra idiosincrasia es distinta, porque nuestras convicciones de entrada no son idénticas. En tal sentido, la familia, aunque haya sufrido transformaciones sigue siendo en Latinoamérica, el lugar primero de formación de la persona, el ámbito de desarrollo personal más relevante, una red fundamental de apoyo.

En síntesis, si bien es cierto que muchos aspectos de la realidad familiar han cambiado, eso no determina que nada de lo anterior sea válido ni que necesariamente todas las reformas habidas en otros países en el presente sean mejores. Antes bien, la perspectiva crítica debe imponerse para escrutar seriamente cada propuesta o reforma, para comprobar cuánto bien verdaderamente importa para las personas que conforman las familias, cuánto verdaderos desafíos o problemas que ellos enfrentan resultan seriamente auxiliados o, por el contrario, cuántos requerimientos urgentes resultan sin respuesta.

Y ello resulta aún más urgente si tenemos presente que existen hoy muchas iniciativas legales en nuestros Parlamentos que apuntan a reformar la legislación en materia familiar. Muchos de ellos,

apuntan directamente a sustituir el concepto de familia fundado en el matrimonio, a otorgar igual protección estatal a cualquiera unión afectiva, a revisar por tercera o cuarta vez, materias que ya han sido reformadas. En todas ellas, existe un interés específico e individual, un anhelo de legitimación social, una convicción formada de lo que debe ser la familia.

### ***3.2.3 Debe acotarse el exacto alcance de las políticas públicas***

Delimitados los contornos de las políticas públicas en materia de familia y vida, debe fijarse su exacto alcance en el sentido de que ellas no son panaceas pues lo cierto es que no existen las soluciones perfectas e ideales, la familia es una entidad tan compleja donde confluyen tantas aspiraciones del ser humano que satisfacerlas todas siempre será imposible.

La preocupación pública, del Estado, por vía de la ley o de las políticas públicas, es siempre sólo una parte de la solución, pues la otra pasa por la educación que se da en el seno de la familia, por la convicción e impulso que anima a cada uno de los que la conforman y, ello no depende, de lo que la ley o el Estado a través de sus políticas establezca: así, por graficar con ejemplos absolutamente claros no hay herramienta legal que pueda, en definitiva, obligar al padre que no quiere pagar alimentos a su esposa o hijos si él se resiste a hacerlo, no hay compensación económica para el cónyuge más débil en caso de divorcio o nulidad si el otro cónyuge se niega a pagarla; no hay ley o política alguna que pueda mitigar el dolor producido por el abandono. Todo ello depende de la ética que gobierne a cada uno en sus actos, de la responsabilidad con que asumimos nuestras opciones en la vida y los compromisos que adquirimos.

El Derecho, la solución estatal no será nunca el remedio a todo mal familiar pues la familia –y con ello el matrimonio– son realidades que desbordan lo jurídico en cuanto comprometen una serie de otros aspectos económicos, afectivos, culturales, religiosos, entre otros.

Por otro lado, la solución jurídica, el reconocimiento estatal no siendo el único determinante de la concepción de familia que



cada individuo se forma ni, por cierto, la razón vital por la que las personas deciden o no casarse y formar familia, es, sin embargo, herramienta útil en esa tarea y, por ello, es que lo que la ley reconozca incide a la larga en el fortalecimiento o debilitamiento de la familia. Así, si la ley facilita el divorcio, suprimiendo toda traba a él, a la larga, indiscutiblemente el compromiso que el matrimonio entraña se debilita y, tal como sucede hoy, prácticamente no existen razones que incentiven a los jóvenes –desde un punto de vista jurídico o económico– a contraer matrimonio.

Las transformaciones que ha experimentado la familia (al menos en sus tendencias demográficas y sociológicas) son complejas y, por ello, no son sencillas de revertir.

### ***3.2.4 Fortalecer la familia supone una política con perspectiva familiar***

Fortalecer a la familia supone desarrollar las políticas públicas desde una perspectiva de familia que apunte a conciliar los derechos, intereses y anhelos de cada uno de sus miembros con los de la familia, asumiendo que, finalmente, en su vigor y energía, en la calidad de los vínculos que en ella existen se gesta al final nuestra felicidad individual.

En otros términos, debe advertirse que no se trata de una simple resolución entre intereses o derechos opuestos (marido y mujer, padres e hijos, mujer y vida que está por nacer, etc.), sino al revés de cómo hacemos para que todos ellos a la vez que son reconocidos puedan equilibrarse adecuadamente.

### ***3.2.5 El esfuerzo debe ir no sólo a enfrentar las crisis y con ello los conflictos, sino a prevenirlos***

De lo anterior resulta una de las inflexiones más importantes que debiese experimentar la evolución futura de la reflexión futura y de las respuestas que ella debiera inspirar: apuntar a la prevención del conflicto, a proporcionar a los integrantes de la familia –esposo, padres e hijos– auxilio en la tarea, con un apoyo interdisciplinario accesible a todos, en especial a los más necesitados.

No podemos seguir dejando a los esposos enfrentados a su propia suerte cuando existen tantas herramientas, alternativas de solución como la orientación familiar, la mediación, la terapia familiar, la asesoría jurídica que, dependiendo del tipo de problema o desafío pueden ayudar a resolverlos o dar luces al respecto.

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FAMILIA A PROMOVER: EXPERIENCIAS**

Son numerosas las experiencias que pueden referirse en el mundo que avanzan en las líneas que venimos de referir y a través de distintos instrumentos y con distintos resultados, pero siempre bajo la convicción de que es necesario dar a la familia herramientas concretas que apoyen a aquellos que quieren formarla y los ayuden en esa tarea.

Ellas han apuntado principalmente a los aspectos que parecen cruciales: 5.1) aumento natalidad, 5.2) aumento nupcialidad y 5.3) fomento a la estabilidad familiar<sup>9</sup>.

##### **4.1 Fomento a la natalidad**

Se ha intentado estimular la natalidad de varios modos tales como incentivos a la natalidad, apoyo económico a las familias y medidas de conciliación familia y trabajo.

Así la natalidad se ha apuntado a promover mediante incentivos consistentes en bonos por nacimiento de cada hijo, incentivos o desincentivos tributarios y un acceso privilegiado a la vivienda, a la salud o a la educación.

Otras políticas han apuntado a incentivar la natalidad mediante la concesión beneficios tributarios y de seguridad social, medidas de apoyo laboral tales como la flexibilización de la jornada laboral

<sup>9</sup> ANDREWS, Kevin (2009): "Family Policies that work", *Presentation to the world Congress of Families, Amsterdam, The Netherlands, August, 12, 2009.*



o licencias parentales. Así, un ejemplo exitoso de la adopción de este tipo de políticas se encuentra en Francia donde, a partir de los años setenta, se conceden a las madres licencia sin goce de sueldo, extensión de la licencia parental, asistencia especial para familias con bajos ingresos, acceso prioritario a viviendas para familias extensas, rebajas tributarias que hoy les están permitiendo tener ayuda en la casa, beneficios para mujeres con tres o más hijos y políticas de beneficios al tercer hijo y los siguientes que consiste en un bono que va aumentando según el número de hijos. El resultado ha sido una tasa de natalidad de 1.9 que es la segunda de Europa y una reducción de las rupturas matrimoniales.

Se ha tendido también a favorecer la conciliación entre la familia y el trabajo mediante incentivos a la incorporación de la mujer al mercado laboral, a la estabilidad de la mujer en el mercado laboral, al pago fiscal a los padres del mismo costo de las salas de cuna o jardines infantiles. Siempre se ha resaltado como ejemplo de estas políticas a los países nórdicos en que, por ejemplo, se les paga a los padres el mismo monto que les tocaría pagar por sala de cuna o jardín infantil.

## 4.2 Políticas de fomento al aumento de la nupcialidad

La revisión de las políticas públicas enfocadas en la familia permite concluir que, progresivamente en distintos países, se están diseñando y aplicando distintas medidas dirigidas a generar incentivos para la celebración de matrimonios y la existencia de una buena vida matrimonial. Ellas apuntan a diversos aspectos de la vida de las personas y de la vida matrimonial.

### 4.2.1 Políticas de apoyo al matrimonio

Así, algunos intentan incidir en la mejora de la comunicación y capacidad de resolución de conflictos de las personas mediante la educación de las mismas. Ello mediante programas de educación de la sexualidad desde una perspectiva integral comprendiendo aspectos biológicos, psicológicos, socioculturales, éticos y espirituales como en Costa Rica, desde una de género con el objeto de permi-

□

tir construir relaciones amorosas más estables como en México o incluso situados en la educación superior sobre amor y resolución de problemas como en China. En todos estos casos los incentivos persiguen ayudar al desarrollo afectivo de niños y adolescentes, incluyendo la mejora de destrezas comunicacionales, de la autoestima, habilidades de socialización, cumplimiento de normas, entre otras, en cuanto su ausencia en la relación de pareja determina una mala comunicación e incluso puede derivar en violencia.

Otras intentan incidir en la institución matrimonial, facilitando su celebración. Ello, por una parte, mediante la reducción de los costos asociados a la misma como sucede en Argentina mediante el “subsidio al matrimonio”, esto es el pago de una suma de dinero que abona el Estado por contraer matrimonio al trabajador dependiente o al beneficiario de una aseguradora de riesgos. Lo mismo puede encontrarse en México mediante la ayuda para los gastos de matrimonio que es una prestación económica a la que tiene derecho el trabajador asegurado que contrae matrimonio civil y que se financia con retiros de la cuenta individual de la Administradora de Fondos para el Retiro.

Una forma adicional existente de fomentar su celebración del matrimonio consiste en realizar ceremonias masivas como sucede en China, Corea, India, Turquía y México, entre otros, donde las autoridades locales financian la celebración conjunta de un determinado número de matrimonios. Con ello se incentiva su celebración y se reducen sus costos.

Asimismo, un grupo de políticas apuntan a reducir los costos asociados a la vida matrimonial. Son especialmente interesantes entre ellos los de índole tributaria en los que, al momento de tributar, el Estado otorga un trato especial a quienes se encuentran casados. Así sucede en Irlanda donde si los cónyuges son gravados de forma individual y les corresponde por tal razón pagar una suma mayor de impuestos que la pagarían si lo hiciesen de forma conjunta, se les autoriza para solicitar la devolución de la diferencia de impuesto. En México, se permite a los cónyuges deducir de los impuestos los gastos de educación de los hijos, del cónyuge y de los ascendientes.



Dentro de este mismo grupo de políticas se sitúan las que se otorgan a los cónyuges por alcanzar ciertos años de vida matrimonial como sucede en Chile con el “bono bodas de oro” que consiste en una suma de dinero que se entrega a quienes han alcanzado 50 años de matrimonio, las pensiones otorgadas al cónyuge sobreviviente en caso de viudez como sucede en muchos países o el otorgamiento de un trato privilegiado en el acceso a la vivienda pública a los cónyuges al otorgarle un puntaje adicional que les facilite el acceso más rápido como sucede en México. Igual situación se da en aquellos países en que se otorgan beneficios en materia de salud como el seguro familiar en Alemania que cubre los gastos médicos y hospitalarios del cónyuge e hijos o, actualmente, en USA a través del seguro médico Medicare cuyo costo es menor cuando cubre a un matrimonio que el que se paga cuando se trata de cubrir a dos personas consideradas individualmente.

Pueden incluirse también dentro del grupo de incentivos otorgados directamente a la institución matrimonial al tratamiento privilegiado del cónyuge sobreviviente en materia hereditaria como sucede en Chile donde éste puede llegar a recoger a la muerte de su cónyuge las tres cuartas partes de la herencia dejada por aquél cuando otorgó testamento y, en cualquier caso aunque se trate de una sucesión intestada, no puede llevar menos de la cuarta parte de la herencia.

#### ***4.2.2 Fortalecimiento de la preparación prematrimonial***

Por último, una de las políticas más importantes que pueden encontrarse en vigencia en el mundo son aquellas que apuntan a fortalecer al matrimonio en su vida futura mediante una mejor preparación prematrimonial lo que se ha advertido es relevante por variados motivos.

Así, en el caso de la psicología se ha reconocido el impacto que la vida familiar tiene en la reproducción de la vida material y simbólica, modelando las formas de relación que se transmiten transgeneracionalmente. En tal sentido, existe amplia evidencia de los efectos nocivos de la conflictividad tanto en las relaciones de pareja

como de las rupturas maritales en la salud psicológica y física de los adultos y niños<sup>10</sup> y de cómo las experiencias tempranas vividas en la familia, afectan tanto positiva como negativamente la calidad de las relaciones de pareja que se establecen en la adultez<sup>11</sup>.

Por todo lo anterior, en varios países, la educación premarital se ha convertido en un foco de las políticas públicas en términos de legislar para que los contrayentes la tengan de alguna forma<sup>12</sup>.

Ello se une al creciente reconocimiento por parte de profesionales de una serie de disciplinas de los múltiples efectos positivos para los individuos, parejas, familias y comunidades de una educación matrimonial temprana. De este modo, mientras la demanda de programas preventivos crece, lo hace también la necesidad adicional de generar evidencia empírica para determinar los componentes relacionados con los resultados efectivos.

Los primeros programas surgieron en Reino Unido, EE. UU. y Australia debido al trabajo de algunos investigadores como David y Vera Mace quienes participaron activamente en el establecimiento de terapias de pareja en las tres naciones<sup>13</sup>.

Así, en Australia, durante la década de 1950, las iglesias cristianas llevaron a cabo las conferencias “Pre-Matrimoniales” para las parejas ya comprometidas. Junto a ello, en la década de 1940 y 50, se establecerán las agencias matrimoniales de orientación, basadas en el patrón de desarrollo de la Guía de Consejería Matrimonial establecida en el Reino Unido en 1937. Luego se dispuso por ley las agencias de asesoría matrimonial a efectos de desarrollar programas de preparación para el matrimonio. El número y la calidad de

<sup>10</sup> Amato 2000, Cabrera, Guevara & Barrera, 2006.

<sup>11</sup> Rivera, Cruz & Muñoz, 2011.

<sup>12</sup> ANDREWS, K., “Family Policies that work”, loc. cit.

<sup>13</sup> En Texas, en la iniciativa conocida como “Unidos en Texas”, se ha exhortado a las parejas a tomar clases de educación matrimonial gratis antes de casarse con el incentivo de que las que completen sus ocho horas no pagarán la licencia prematrimonial y no tendrían que esperar el periodo normal de 72 horas para casarse.



los servicios han aumentado gradualmente durante los años, junto con incrementos modestos de apoyo del gobierno generados por la recurrente petición de fondos alentada por un informe que mostró que el 30 por ciento de las parejas que se casan por primera vez en Australia llevó a cabo algún tipo de educación para el matrimonio.

Más tarde, en 1952 en España, bajo la dirección del Padre Gabriel Calvo antes referido, surge el programa preventivo de enriquecimiento positivo ME (*Marriage Encounter*).

Luego, en USA se han desarrollado, desde 1970, varios programas con este objetivo<sup>14</sup>.

#### 4.2.3 Fomento a la estabilidad matrimonial

Los estudios apuntan también a una serie de medidas que debiesen ser promovidas para reforzar el matrimonio y desincentivar el divorcio: promover el matrimonio en edad más temprana (actualmente es de 30 en muchos países), desincentivar la convivencia prematrimonial, el tener un hijo fuera del matrimonio, dejar la casa familiar muy joven pues todas esas situaciones tienen una incidencia en la mayor proporción de rupturas matrimoniales.

En el caso del divorcio se ha propuesto derogar o restringir el divorcio unilateral y se ha propuesto introducir alguna forma de valoración del matrimonio para siempre, teniendo presente las altas de divorcio existentes cuyos costos personales y económicos para los países son altísimos<sup>15</sup>.

Así ha sucedido en el último caso con la fórmula del *covenant marriage* introducida en algunos estados de USA tales como Lui-

<sup>14</sup> Pueden señalarse programas como el PREP de Scott M. Stanley, Susan L. Blumberg y Howard J. Markman, el PREPARE/ENRICHE de David y Amy Olson y el programa PAIRS (Practical Application of Intimate Relationship Skills) de Lori.

<sup>15</sup> Así se calculan, por ejemplo, en Inglaterra en 37 billones de libras, en Canadá en 7 billones de dólares y Australia en 3 billones dólares directos y 6 indirectos según ANDREWS, K., "Family Policies that work", loc. cit.

siana, Arkansas y Arizona consistente en una opción matrimonial en la que los cónyuges se comprometen a estar juntos por toda la vida, aunque no se excluye la acción de divorcio.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Todos lo que venimos de reseñar no obstante no es suficiente si queremos de verdad fortalecer la familia en nuestros países.

La acción del Estado no basta porque la responsabilidad en ello es de todos. Somos nosotros los ciudadanos los que debemos ser actores de esa promoción y no esperar simplemente que el Estado se haya cargo de ella, en especial porque tal como sucede en el presente con varias de las políticas legislativas que se están promoviendo o que han sido aprobadas en nuestros países puede suceder que ellas no correspondan a la correcta promoción a la que aspiraríamos.

Es entonces tarea nuestra promover una mirada optimista de la familia, anhelando descubrir ciertas claves que nos permitan ayudar a las nuevas generaciones, a nuestros hijos, a optar por la construcción de una familia sólida. Todo ello, no sólo por la importancia que ello representa para ellos, sino para nuestros países, pues estamos convencidos del bien que ello importa para todos.

Es tarea nuestra acompañar a otros y mostrarles siempre la maravilla que significa contar con una familia, que el amor humano encuentra siempre su origen en el misterio nupcial aún en las crisis y que ese amor humano está abierto a todos y ofrecido a todos sin condiciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, Kevin. *Family Policies that work*, Presentation to the world Congress of Families, Amsterdam, The Netherlands, August, 12, 2009.

Consejo Episcopal Latinoamericano, CELAM; Secretaría General. Observatorio Pastoral. Autores varios. *La familia en América*



*Latina. Desafíos y esperanzas.* Bogotá: CELAM, 2006. 178 p.  
(Colección V Conferencia. Secc. Realidad Social, No. 4).

*Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Recuperado de  
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

DOMÍNGUEZ, Carmen & INOSTROZA, Juan Carlos (coord.), (et al.).  
*Hacia el fortalecimiento de la familia en la legislación chilena.*  
*Actas del Primer Congreso chileno sobre Familia "Familia para todos",* Ediciones Universidad de la Católica de la Santísima Concepción, 2011.

DOMÍNGUEZ, Carmen. Los cambios en materia de familia y su reflejo en lo jurídico. En Autores Varios. *La familia en América Latina. Desafíos y esperanzas.* Bogotá: CELAM, 2006. 178 p.

DONATI, Pierpaolo. *La política della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario.* Siena: Edizione Cantagalli. Pontificio Istituto Giovanni Paolo II per Studi su Matrimonio e Famiglia, 2011.

RIVERA, D., CRUZ, C. & MUÑOZ, C. Satisfacción en las relaciones de pareja en la adultez emergente: el rol del apego, la intimidad y la depresión Terapia. *Psicológica*, v. 29, n. 1 (2011), pp. 77-83.