



Revista SAAP

ISSN: 1666-7883

ISSN: 1853-1970

Sociedad Argentina de Análisis Político

Franzoni, Juliana Martínez; Arias, Wendy León
Trayectorias de la regulación estatal de la paternidad en
América Latina y sus implicaciones para la igualdad de género*
Revista SAAP, vol. 16, núm. 1, 2022, pp. 69-98
Sociedad Argentina de Análisis Político

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A3>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387171950004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Trayectorias de la regulación estatal de la paternidad en América Latina y sus implicaciones para la igualdad de género*

Trajectories of State Regulation of Paternity in Latin American and its Implications for Gender Equality

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

juliana.martinez@ucr.ac.cr

WENDY LEÓN ARIAS

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

wendy.leonarias@ucr.ac.cr

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A3>

Resumen: Este artículo aborda los alcances que en materia de igualdad de género tuvieron las transformaciones experimentadas en la regulación estatal de la paternidad entre el 2000 y el 2019. Partimos de una tipología ya disponible de regulación de las dimensiones biológica, proveedora y cuidadora, que mejoramos para distinguir entre escenarios favorables y desfavorables a la igualdad de género. Examinamos los años de expansión de la política social en América Latina (2000-2013) y los años post-expansivos (2014-2019) en cuatro países que en el 2000 tenían regulaciones contrastantes. Los hallazgos muestran que los países se alejaron de una regulación de la paternidad complementaria a la maternidad. Las implicaciones para la igualdad de género dependieron del carácter consistente o híbrido de la regulación entre las tres dimensiones regulatorias examinadas. La regulación híbrida acentúa de manera asimétrica los deberes maternos y/o los derechos paternos y dificulta construir parentalidades que, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo, se propongan transformarla.

Palabras clave: Paternidad – Regulación estatal – Igualdad de género – Corresponsabilidad – América Latina

Abstract: This article addresses the implications for gender equality of changes in the state regulation of fatherhood between 2000 and 2019. We departed from an already available typology that combines the biological, provider and caregiver dimensions, that we improved to distinguish between favorable and unfavorable scenarios for gender equality. We examine the expansionary years of social policy in Latin America (2000-2013) as well as the post-expansionary years (2014-2019) in four countries that in 2000 had contrasting regulations. The findings show that countries moved away from paternity regulation complementary to maternity. The implications for gender equality, however, depended on the consistent or hybrid nature of regulation among the three regulatory dimensions examined. Hybrid regulation asymmetrically accentuates maternal duties and / or paternal rights and makes it difficult to build parentalities that, recognizing the existence of the sexual division of labor, intend to transform them.

Key words: Fatherhood – State regulation – Gender equality – Co-responsibility – Latin America

* Artículo recibido el 30 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 20 de diciembre de 2021.

Introducción: trayectorias de la paternidad en América Latina

Entre el 2000 y el 2014, América Latina experimentó una década expansiva de su política social, históricamente familiarista y maternalista, que amplió el acceso y, en menor medida, la suficiencia y la equidad de los servicios de salud, la protección de la vejez, la asistencia social y los cuidados (Rico y Pautassi, 2011; Rico y Robles, 2016; Pautassi, 2018). Las mujeres ampliaron su acceso por derecho propio y se produjeron cambios positivos para la igualdad de género, como la mayor cobertura de jubilaciones y pensiones (Arza y Martínez Franzoni, 2018; Pautassi y Marco Navarro, 2016). Aunque no se eliminara su matriz familiarista y maternalista inicial, estas transformaciones conllevaron una incorporación del enfoque de derechos a la política social (Pautassi, 2015).

Más allá de las políticas sociales, ese mismo período avanzó en derechos y en la eliminación de legislación discriminatoria contra las mujeres, especialmente en la esfera económica (Rodríguez Gustá y Madera, 2019). Hasta ahora, sin embargo, el balance acerca de las transformaciones en materia de regulación de familia se enfoca principalmente en la política social, dejando afuera el derecho de familia (Martínez Franzoni, 2021). Esta es una omisión sustantiva puesto que el derecho de familia es central en la regulación estatal de las relaciones de género y de la sexualidad, a su vez clave para la reproducción de las desigualdades (Brush, 2003; Connel, 1997). A la vez, al estipular reglas respecto a la manutención económica y a los cuidados, con la consecuente asignación de dinero y de tiempo, el derecho de familia tiene consecuencias distributivas y redistributivas significativas (Htun y Weldon, 2010; Milanich, 2019).

Una caracterización de trayectorias de la regulación estatal de la paternidad requiere contemplar la enorme heterogeneidad familiar existente en América Latina. Esta variedad familiar, que incluye a padres y madres convivientes y no convivientes, ha sido contemplada bajo los estudios de “democratización de las familias” con énfasis en el poder de decisión y autonomía de las mujeres en el uso de recursos (Di Marco, 2005; Jelin, 2005). Sin embargo, estos estudios no necesariamente contemplan el papel del derecho de familia en asignar recursos de tiempo y de dinero.

Asimismo, es indudable la relevancia empírica de considerar el derecho de familia: en 2014, entre un cuarto y un quinto de todas las personas menores de edad de la región vivían con un solo progenitor, generalmente la madre (Lippman y Wilcox, 2014). De ellos y ellas, solo cuatro de cada diez contaban con un aporte económico paterno, en muchos casos discontinuos o incompletos (Bucheli y Vigorito, 2017; Cuesta y Meyer, 2014).

Si buscamos tener una mirada amplia respecto a los cambios regulatorios en materia de paternidad en la región, ¿cuáles dimensiones de la regulación estatal actual son atribuibles a la expansión de la política social y cuál es el contenido de estos cambios? Para responder a estas dos preguntas, este artículo reconstruye las transformaciones ocurridas durante la década previa seleccionando cuatro países: Costa Rica, Chile, Uruguay y Ecuador. Estos casos dan cuenta de los cuatro tipos de regulación de la paternidad tal como se establece en los marcos normativos y de política pública, identificados para América Latina (Martínez Franzoni, 2021).

El propósito de este artículo es abonar al conocimiento de las trayectorias de las políticas públicas de la década expansiva, en particular desde la perspectiva de su aporte a la democratización de las relaciones de género. Buscamos hacerlo incorporando al análisis, de forma simultánea, las transformaciones desde la política social y el derecho de familia. Contar con una mirada amplia de las intervenciones políticas que dieron forma a la paternidad, y, por ende, también a la parentalidad y a los cuidados, enriquece la mirada sobre la política social con una perspectiva de género que incorpora qué pasó con los hombres padres. A la vez, en este artículo presentamos una mirada dinámica que ha estado ausente hasta ahora, basada en las trayectorias de ambos tipos de cambios regulatorios, los cuales constituyen las normas que dan forma a las relaciones de género en el ámbito de las familias.

A continuación, explicamos nuestra perspectiva analítica seguida de una explicación metodológica, para luego presentar el análisis empírico, primero de cada caso y luego comparado. Finalizamos el artículo con conclusiones e implicaciones.

1. Dinámicas de cambio de las políticas sociales de familia durante los 2000

En esta sección resumimos lo ocurrido en materia de expansión de las políticas sociales, por un lado, y de derecho de familia, por el otro. Lo primero incluye las licencias por maternidad y por paternidad, provisión para los niños y niñas, y subsidios familiares, entre otros (Eydal y Rostgaard, 2018). El derecho de familia, en cambio, se refiere a las normas legales que rigen la formación y las relaciones internas de matrimonio y su disolución, así como los derechos y deberes de los cónyuges, y las relaciones generacionales (Htun y Weldon, 2018). Una mirada más comprensiva a la regulación estatal de la paternidad, permite ampliar doblemente la mirada sobre la corresponsabilidad: primero, considerando el derecho de familia como un

instrumento mediante el cual el Estado ordena el desempeño de la paternidad y afecta la distribución de poder entre hombres y mujeres en las familias; segundo, como política que, al asignar responsabilidades, define el tiempo dedicado a cuidar y a proveer, y con ello los recursos materiales diferenciales con los que cuentan madres y padres para cuidar (Folbre, 1994).

1.1. Desde la política social

Durante la década expansiva, la dirección del cambio fue, de manera incipiente, hacia una mayor corresponsabilidad entre familias y Estado y, en mucho menor medida, entre hombres y mujeres (Blofield y Martínez Franzoni 2014; Rico y Pautassi, 2011; Rico y Robles, 2016; Marzonetto 2019)¹.

La mayor corresponsabilidad entre familias y Estado se expresó en la significativa ampliación de servicios públicos de cuidado dirigidos a la primera infancia (Berlinski y Shady, 2015; Mateo y Rodríguez, 2015). Esta expansión tuvo lugar de la mano de nuevos programas y de la creación de redes o sistemas (Blofield y Martínez Franzoni, 2014; Rico y Robles, 2016; Esquivel y Kaufmann, 2017). En general estos criterios siguen estando estrechamente relacionados con la actividad de las madres, ocasionando que los padres estén ausentes en el debate público de los cuidados y reforzando la idea maternalista de que el cuidado de los niños y niñas es una cuestión exclusiva de las mujeres (Staab, 2012; Faur, 2014; Arza y Martínez Franzoni, 2018; Marzonetto, 2019; Blofield y Touchton, 2020).

Algo similar ocurrió en materia de licencias por nacimiento, las cuales incorporaron a trabajadoras remuneradas no asalariadas como las informales y temporales, más que en medidas dirigidas a incorporar a los padres como sujetos cuidadores (Rico y Pautassi, 2011; Blofield y Martínez Franzoni, 2015). Sin embargo, algunos países, como Colombia y Perú dieron pasos en esa dirección y, además, Chile y Uruguay crearon licencias parentales parcialmente compartibles entre madres y padres. A pesar de estos cambios, hacia fines del período expansivo, la mitad de los países latinoamericanos carecían de licencias por paternidad y, con excepciones, eran de menos de cinco días y orientadas a apoyar puntualmente a las madres luego del nacimiento, antes que a cuidar ellos mismos a los recién nacidos (IPC-IG y UNICEF, 2020).

En suma, los pasos para promover la corresponsabilidad entre madres y padres fueron en la dirección correcta, aunque muy tímidos en comparación con la ampliación maternalista —insuficiente pero comparativamente

¹ La literatura sobre políticas de cuidados es rica y extensa. Citamos principalmente estudios comparados.

mayor— de los servicios de cuidado, que, a la vez, tendieron a mantener inalterados los roles de género en torno a la división sexual del trabajo (Pautassi y Zibecchi, 2013).

1.2. Desde la legislación en familia

En la regulación de las relaciones conyugales y parentales, el derecho de familia moldea conductas más allá del ámbito privado y se vuelve un componente de los regímenes de bienestar (Martínez Franzoni, 2021). Ello se hizo evidente durante la pandemia, cuando algunos países permitieron el uso de seguros de paro (Uruguay) y de cesantía (Chile) para atender deudas alimentarias (Martínez Franzoni y González, 2021). Durante el siglo veinte, el salario familiar, las asignaciones familiares y las pensiones por vejez fueron medidas de política social que redujeron la proporción de niñez nacida fuera del matrimonio (Milanich, 2009). Ambas caras del Estado están por lo tanto altamente interrelacionadas.

En términos de las relaciones de género, el derecho de familia refleja históricamente un orden o “contrato sexual” (Pateman, 1998). La regulación denota tipos de paternidad y de maternidad esperados por parte del Estado y ejerce un papel de disciplinamiento en torno a la división entre madres cuidadores y padres proveedores. Ello se extiende a escenarios de ruptura conyugal entre progenitores, en los cuales las madres crían y los padres deben proveer un aporte económico mensual —la “pensión alimentaria”— dirigida a solventar las necesidades de alimentación, vestido, vivienda y salud.

Una tipología reciente caracteriza tipos de regulación de la paternidad biológica, cuidadora y proveedora en América Latina (Martínez Franzoni, 2021). La tipología distingue entre complementariedad y corresponsabilidad entre los papeles materno y paterno. En el primer caso, el Estado espera que cuidados y manutención económica sean principalmente asumidos por madres y padres, respectivamente. En este modelo, las políticas públicas refuerzan esta idea, por ejemplo, enfocando las licencias paternas en apoyo puntual a las madres y asumiendo que, en casos de separación y/o conflictividad parental, la crianza quede en manos de las madres. El segundo tipo, de corresponsabilidad, asume que tanto las madres como los padres son responsables de las tareas de cuidado y de la manutención económica. En este escenario, se avanza hacia licencias por nacimiento que permitan a los padres cuidar, y existe, además, mayor apertura para los acuerdos de custodia compartida.

El análisis empírico identificó expresiones que la autora denominó como más fuertes y más débiles de cada tipo y que en este artículo renombramos

como consistentes o híbridos. La complementariedad consistente se encuentra ante la división sexual del trabajo más estricta entre padres proveedores y madres cuidadoras. En cambio, la complementariedad híbrida se encuentra cuando la legislación habilita responsabilidades proveedoras por parte de las madres, pero no así responsabilidades cuidadoras por parte de los padres. Si bien el modelo de complementariedad consistente se asienta en la desigualdad de género, tiene como supuesto la especialización de aportes de ingresos y cuidados paternos y maternos, respectivamente. El modelo de complementariedad híbrido “desarma” —al menos en el papel— esta división sexual del trabajo para expandir los deberes maternos, aunque no paternos.

En términos de corresponsabilidad, la consistente alude a pasos dados hacia el involucramiento de los padres en materia de cuidados, tanto desde el derecho de familia como desde las políticas sociales de familia (concretamente, desde las licencias paternales). El escenario de corresponsabilidad híbrida es aquel que expande las atribuciones paternales en materia de cuidado desde la legislación de familia, aun en escenarios parentales conflictivos, pero es tímida en buscar transformar patrones de crianza desde la política social. El modelo es híbrido porque la paternidad cuidadora se promueve tímidamente desde la protección social, pero radicalmente desde el derecho de familia —como si la corresponsabilidad pudiera implantarse judicialmente—. Al hacerlo, amplía el ámbito de acción paterno, desconociendo la división sexual del trabajo que opera en los hechos. La tabla 1 muestra los países que corresponden a cada tipo y sub-tipo.

Esta clasificación de regulación nacional se enfoca en *un* momento en el tiempo, 2018, con independencia de cuán antigua o reciente fuera esta regulación. En la medida en que ofrece una mirada sincrónica, esta tipología no da cuenta de las dinámicas de cambio y continuidades presentes durante el período expansivo de la política social precedente.

Sabemos que los cambios en esta regulación estatal ha sido objeto de conflicto. A raíz de demandas de organizaciones de padres separados, en 2013 Chile adoptó una reforma que admite la custodia compartida, aun en ausencia de acuerdo parental. Previamente, si madre y padre vivían separados, el cuidado personal de los hijos le correspondía a la madre (Ley 19.585, Código Civil, 2000). Conocida como “Amor de Papá”, la ley aprobada en 2013 eliminó la preferencia materna y permitió que madres y padres pudieran acordar cuidados materno, paterno o compartido (Ley 20.680, 2013). Ante desacuerdo, la decisión sería judicial, en base al interés superior del niño y a otros factores como los indicios de alienación parental (Ley 20.680, 2013). Demandas como las planteadas por las organizaciones chilenas se encuentran, por ejemplo, en Ecuador y Uruguay.

TABLA 1

Regulación estatal de la paternidad en América Latina: tipos, sub-tipos y países. Año 2018

Tipos	Sub-tipos	Países
Complementaria	(1) Consistente	Costa Rica, Nicaragua
	(2) Híbrido	Brasil, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana
Corresponsable	(3) Híbrido	Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador
	(4) Consistente	Uruguay, Venezuela

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez Franzoni (2021), con adaptación de los subtipos.

En otros países, como en Costa Rica, las organizaciones de padres separados han enfatizado demandas relativas a la manutención económica, expresadas en la pensión alimentaria y las sanciones ante incumplimiento (León Arias, 2020). Además, otro tipo de negociaciones, como los convenios colectivos, han cubierto los vacíos de la legislación y abierto la puerta a que los estados regulen las licencias por paternidad (Lupica, 2017; OIT, 2009).

A continuación, este trabajo aborda trayectorias de cambio con la expectativa de que, en el marco del período expansivo, estos cambios hayan: a) conllevado una mayor corresponsabilidad entre madres y padres; b) sido graduales en el paso de un tipo a otro; por ejemplo, de complementariedad consistente a híbrida, de corresponsabilidad consistente a híbrida.

2. Metodología

Realizamos un análisis cualitativo de cuatro casos elegidos intencionalmente por sus contrastes. Costa Rica y Ecuador, países con regulación estatal de la paternidad de tipo complementaria (consistente e híbrida, respectivamente) y Uruguay y Chile, países con regulación estatal de la paternidad corresponsable (consistente e híbrida, respectivamente). Los cuatro países

centralizados cuya legislación de familia es única y para todo el territorio nacional —en contrapunto a los países federales con legislación nacional y subnacional—. Tres son países con estados sociales robustos (Chile, Costa Rica y Uruguay), a diferencia de Ecuador, que fue seleccionado como país con complementariedad híbrida (Martínez Franzoni, 2008; Segura Ubierga, 2007; Pribble, 2013).

La evidencia utilizada es de carácter legal. Concretamente, reconstruimos la regulación estatal existente en los cuatro países en el año 2000 y la comparamos con la existente en 2019. Además, identificamos los cambios que se dieron entre uno y otro momento. La tipología de la que partimos representa la regulación de la paternidad para cada país en 2018. Los casi 20 años que comprende este estudio incluye dos períodos de la política social, primero expansivo (de 2000 a 2013) y luego post expansivo (de 2014 a 2019, el año previo a la pandemia producto del COVID-19).

En los cuatro casos relevados, la regulación tuvo lugar mediante leyes que en cada país apuntan a los siguientes aspectos: la determinación de la carga de la prueba biológica de ADN para comprobar la paternidad; la responsabilidad de manutención económica tanto en presencia como en ausencia de relación conyugal; la existencia de licencias por paternidad o parentales; así como la preferencia para asumir la custodia física de las personas menores de edad, ya sea materna o compartida². Generalmente, las piezas legislativas que contienen esta información son los códigos de familia, códigos civiles y códigos de niñez y adolescencia. A tales efectos, nos apoyamos principalmente en la base de datos legislativos generada en el marco del estudio “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”, llevado a cabo desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Decimos principalmente por qué dicha base de datos llega hasta 2018 y en este caso incorporamos además reformas realizadas en 2019³.

Tres son las dimensiones de la paternidad consideradas: biológica, de cuidados y de manutención económica. La primera tiene que ver con cómo se determina el vínculo genético, en particular, con a) si la carga de la prueba está en madres o padres y b) si se realiza de manera judicial o administrativa. El escenario ideal para la igualdad de género es que las madres puedan —no necesariamente deban— identificar al padre y que, al hacerlo, si el

² Vale aclarar que en ninguno de los cuatro casos identificamos regulaciones mediante decretos ejecutivos —en contrapunto a leyes sancionadas por los respectivos congresos—.

³ En Chile, la persona homosexual puede adoptar sólo como persona soltera (Boletín Nro. 11.447, 2017). En Uruguay, y más recientemente en Costa Rica, es legal la unión y el reconocimiento de hijos e hijas entre parejas del mismo sexo. Sin embargo, este estudio se enfoca en las parejas heterosexuales, específicamente en la paternidad.

hombre identificado niega la paternidad, sea él quien deba demostrarlo mediante una prueba de ADN. Además, que este proceso se realice mediante la vía administrativa favorece más a la igualdad de género que la judicial, puesto que esta última implica un camino más largo, pero también más demandante en dinero y tiempo —dos recursos que las mujeres tienen generalmente menos que los hombres—. Es entonces un avance, pero con barreras para las mujeres.

La dimensión proveedora alude a cómo se define la responsabilidad paterna en materia de manutención. Para la igualdad de género, la responsabilidad económica compartida es positiva siempre que también lo sean los cuidados (corresponsabilidad consistente). En cambio, no lo es cuando se espera que las madres provean económicamente pero no se espera que los padres cuiden (complementariedad híbrida).

La dimensión cuidadora de la paternidad tiene que ver con si el Estado crea condiciones para el ejercicio cuidador de la paternidad, tanto en presencia como en ausencia de conflicto parental. La intervención estatal favorece la igualdad de género cuando tiene lugar aun en ausencia de conflicto parental y cuando, de ocurrir en presencia de conflicto parental, se apoya en las prácticas familiares de cuidado —antes que guiarse por la preferencia materna o la tenencia compartida desprendida de dichas prácticas—.

3. Evidencia empírica: los casos

A continuación, se presenta la evidencia empírica relativa a cada uno de los cuatro países seleccionados. En cada caso se mostrarán continuidades y transformaciones ocurridas durante el período examinado y se cotejarán los hallazgos con las dos expectativas antes definidas.

3.1. Costa Rica: de complementariedad consistente a complementariedad híbrida

Costa Rica comenzó el período con complementariedad consistente y lo terminó con complementariedad híbrida. Buena parte de la legislación data de 1974, cuando se sancionó el Código de Familia aún vigente. Los cambios regulatorios ocurridos tuvieron lugar al inicio del período expansivo y al final del período post expansivo considerado, para regular la dimensión biológica y la dimensión de manutención económica, respectivamente.

Un hito en la trayectoria de la regulación en Costa Rica fue la aprobación de la Ley de Paternidad Responsable (Ley 8.101, 2001). Esta normativa trans-

formó la regulación de la *dimensión biológica* de la paternidad al introducir un cambio sustantivo: que la carga de la prueba acerca de quién es el padre biológico pasara de estar a cargo de las madres a través de complejos procesos judiciales, a quedar en manos de los padres mediante un simple proceso administrativo al momento del nacimiento del niño o niña. Esta legislación permitió que la madre, aun en ausencia del padre, pudiera —de desearlo— declarar la identidad paterna al momento de la inscripción del hijo o hija en el lugar del nacimiento. El procedimiento le da al presunto padre un período de 10 días hábiles para disputar la paternidad mediante una prueba de ADN. Si este no se realiza la prueba, se presume su paternidad (Ley 8.101, 2001).

La identificación del padre biológico conlleva la responsabilidad paterna respecto a la *manutención económica* de su hijo/a, expresada en el artículo 35 del Código de Familia del año 1974, que se describe en la tabla previa. Esta complementariedad de roles se extiende a los casos en que padre y madre no conviven. En esos casos, es a través del aporte mensual, es decir, de la pensión alimentaria, incluso si no participa activamente de la crianza. Además, si el padre incumple su obligación económica mensual se enfrenta a sanciones como el apremio corporal y el impedimento de salida del país (Ley de Pensiones Alimentarias, 1997).

El último cambio registrado en esta materia fue el nuevo Código Procesal de Familia, vigente a partir del año 2022, que establece deberes de manutención económica compartidos en casos de separación o divorcio (Código Procesal de Familia, 2018).

En términos de la dimensión del cuidado, durante el periodo de estudio, Costa Rica no presentó cambios regulatorios. Concretamente, el país continúa sin tener una legislación nacional en materia de licencias de paternidad o de parentalidad⁴. Durante el período, se presentaron en el Congreso al menos seis proyectos de ley sobre licencias por nacimiento, de los cuales dos proponían crear la licencia por paternidad⁵. Sin embargo, ninguno de estos proyectos prosperó debido a argumentos fiscalistas (no hay suficientes recursos para financiarlas) y maternalistas (de todos modos, los padres no las usarán). A la vez, la legislación mantuvo la preferencia materna en materia de cuidados. Desde 1974 dicha preferencia materna aplica dentro o fuera del matrimonio y en casos de separación o divorcio (Código de Familia, 1974).

⁴ Algunos trabajadores tienen acceso a licencias por medio de convenciones colectivas, como es el caso de trabajadores públicos, y en el caso del sector privado, algunas empresas han establecido permisos para que los padres puedan compartir con sus hijos e hijas (OIT, 2009).

⁵ Por ejemplo, los siguientes proyectos de ley: Ley 16.614; Ley 17.872; Ley 18.158; Ley 18.797; Ley 19.840; Ley 20.413; Ley 20.306 y Ley 20.670.

En resumen, durante el período analizado, la transformación para identificar la paternidad biológica fue significativa, en la medida en que tanto el ejercicio proveedor como cuidador de la paternidad depende de haber dirimido la dimensión biológica. Durante la mayor parte del período examinado, esta transformación consolidó la regulación de relaciones parentales de complementariedad consistente. Tuvieron que pasar casi 18 años para que tuviera lugar otro cambio legislativo mediante el cual la regulación estatal atribuye la manutención económica a padres y madres, pese a continuar atribuyendo los cuidados exclusivamente a las madres. Así, el país termina el período con una regulación híbrida. Desde el punto de vista de la igualdad de género, dicho carácter conlleva mayores demandas (económicas) a las mujeres sin conllevar mayores demandas (de cuidados) a los padres.

En la tabla 2 se resumen las transformaciones ocurridas en Costa Rica.

TABLA 2

Regulación de la paternidad en Costa Rica: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

	Período		
	Pre expansivo	Expansivo	Post expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso administrativo (Ley N° 8101, 2001, Art.1)	
Manutención cuando la pareja convive	Principalmente paterna, a la madre en la medida de sus posibilidades (Ley N° 5476, 1974, Art. 35)		
Manutención cuando la pareja no convive	Principalmente una responsabilidad paterna (Ley N° 5476, 1974, Art. 169)		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 19.455, 2018, Art. 35)
Cuidados cuando la pareja convive	Solo licencia de maternidad (Ley N° 2, 1996, Art. 95)		
Cuidados cuando la pareja no convive	Preferencia materna sin límite de edad del hijo o hija (Ley N° 5476, 1974, Art. 155)		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

3.2. Ecuador: permanencia de complementariedad híbrida

Ecuador inicia y termina el período con complementariedad híbrida. Aunque los cambios regulatorios tocaron las tres dimensiones de la regula-

ción de la paternidad, los dos principales hitos durante el período estudiado aludieron a las dimensiones biológica y de cuidados y ocurrieron durante el período expansivo.

El cambio regulatorio más reciente relacionado con la dimensión biológica de la paternidad en Ecuador fue en 2009, cuando se estableció que la demostración de no paternidad biológica estuviera en manos del padre (Ley Reformatoria al Título V, 2009). En este caso, de manera similar a Costa Rica, si el padre se niega a realizarse la prueba de ADN, se presume la paternidad y se puede exigir la pensión de alimentos. A diferencia de Costa Rica, sin embargo, ello no ocurre por la vía administrativa, sino que se requiere ir a la vía judicial (Martínez Franzoni, 2021). Como lo señalamos en la sección metodológica, el camino judicial es más largo y demanda importantes recursos económicos y disponibilidad de tiempo.

En materia de regulación de los cuidados, también en 2009 se estableció por primera vez una licencia por paternidad: se definió de diez días con posibilidad de prolongarse hasta un máximo de 25 días ante nacimientos múltiples o enfermedades que requieran de cuidados especiales al momento del nacimiento (Ley Reformatoria al Título V, 2009; Decreto Ejecutivo Nro. 2.474, 2005)⁶. Según el Código de Trabajo (2009), en sus consideraciones sobre dicha licencia y sus posibles prórrogas, esta busca atender la complejidad que demanda la atención de los recién nacidos en situaciones como las descritas, pero también propiciar la maternidad y paternidad responsable.

También en términos de la regulación de la *dimensión cuidadora* ante separaciones o divorcios, se definió en 2004 la preferencia materna hasta los 12 años de edad (Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004). Antes de esto, era un poco más ambiguo, pues la legislación usaba términos como infantes, púberes e impúberes para establecer los límites de la preferencia materna (Código de Menores, 2009). Cumplidos los 12 años, si los padres están en iguales condiciones, se mantiene la preferencia materna, pero se habilita la tenencia compartida (Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004)⁷.

Finalmente, con respecto a la dimensión de *manutención económica*, padres y madres son económicamente responsables desde 1992, tanto en presencia de una relación conyugal como en su ausencia (Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004; (Código de Trabajo, 2009). En resumen, en Ecuador,

⁶ Si se trata de una cesárea o un embarazo múltiple, se prolonga por cinco días. En caso de nacimiento prematuro o en condiciones de cuidado especial, se prolonga por 8 días más. Finalmente, si el hijo o hija nació con una enfermedad degenerativa, terminal o irreversible, el padre podrá optar por una licencia de 25 días

⁷ Aunque trasciende nuestro análisis, un aspecto relevante acerca del proceso de custodia física es que desde 1992 la ley establece que se debe escuchar la opinión de la persona menor de edad.

los dos principales hitos durante el período estudiado fueron el cambio en la carga de la prueba para determinar la paternidad biológica y la implementación de la licencia por paternidad —uno afirmando la responsabilidad económica paterna y otra regulando la dimensión cuidadora—. Como resultado, durante el período, el país pasó de un tipo de regulación de complementariedad híbrida a uno de corresponsabilidad híbrida. La transformación relativa a la determinación biológica de la paternidad es muy positiva para la igualdad de género —aunque requeriría avanzar en términos de procesos administrativos y no solo judiciales—. El haber acotado la preferencia materna a los 12 años también es positiva para la igualdad de género, siempre que luego sea acompañada por criterios judiciales caso por caso.

La tabla 3 resume las transformaciones que ocurrieron en Ecuador.

TABLA 3

Regulación de la paternidad en Ecuador: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

Dimensiones	Período		
	Pre expansivo	Expansivo	Post expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Art. 10, CNA, 2009)	
Manutención cuando pareja convive	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 170, Art. 66, 1992)	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 100, Art. 100, 2004)	
Manutención cuando pareja no convive	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 170, Art. 66, 1992)	Responsabilidad de ambos progenitores (Art. 5, CNA, 2009)	
Cuidados cuando pareja convive		Solo licencia de maternidad (Ley N° 2474, Art. 29, 2005) Licencia paternidad de 10 días (Código de Trabajo, Art. 12, 2009)	
Cuidados cuando pareja no convive	Preferencia materna restringida: a infantes (Ley N° 170, Art. 53, 1992)	Preferencia materna restringida: hasta los 12 años (Ley N° 100, Art. 106, 2004)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

3.3. Uruguay: de complementariedad híbrida a corresponsabilidad consistente

Uruguay comenzó el período con complementariedad híbrida y lo terminó con corresponsabilidad consistente. Aunque los cambios regulatorios tocaron las tres dimensiones de la regulación de la paternidad, las dimensiones de cuidados y de manutención económica fueron las que más cambios experimentaron, la primera durante el periodo expansivo y la segunda durante el momento post expansivo.

La *dimensión biológica* de la paternidad se determina mediante un proceso judicial. La regulación establece además que, posteriormente a la separación o divorcio, los padres deben determinar por mutuo acuerdo la tenencia de los menores (Ley 17.823, 2004). Ante desacuerdo, existe preferencia materna solo hasta los dos años de edad, luego de lo cual la tenencia puede quedar en manos de madres, padres o ambos⁸. En estos casos, la decisión judicial debe basarse en las situaciones concretas de cada familia.

En materia de regulación paterna de la *manutención económica*, la legislación establece que es obligación de padres y madres, tanto en presencia como en ausencia de relación conyugal (Parlamento del Uruguay, 2004, pág. Art. 51).

En materia de regulación paterna de los *cuidados*, al inicio del periodo de estudio se presentaban diferencias para el sector público y el sector privado con respecto a las licencias por paternidad. Desde 1990, los trabajadores del sector público contaban con una licencia de hasta tres días (Ley 16.104, 1990). En 2005, aumentó a diez días para el sector público (Ley 17.930, 2005) y en el 2008 se estableció una licencia de tres días para el sector privado (Ley 18.345, 2008). En 2013, se estableció una implementación gradual para ambos sectores, de manera que a partir del 2015 la licencia era de 7 días continuos, completándose en el 2016 con 10 días para los padres patronos o trabajadores por cuenta propia y 13 para los padres empleados (Ley 19.161, 2013).

Durante el periodo se creó también la licencia parental que rige luego de la licencia por maternidad y que puede ser usada, aunque no de manera simultánea, tanto por padres y madres (Ley 19.161, 2013). En la medida en que la licencia parental no establece una proporción especialmente dedicada a los padres, es principalmente una licencia utilizada por las madres.

En términos de los cuidados en casos de separación o divorcio, el país tenía una legislación favorable a la corresponsabilidad comparativamente

⁸ Se tiene en cuenta la opinión de la persona menor de edad para establecer su custodia física (Parlamento del Uruguay, 2004).

mejor que los restantes tres países incluso desde el inicio del período. En ese momento la preferencia materna se acotaba a los primeros cinco años de vida de la persona menor de edad (Ley 16.603, 1994). En 2004, esta regulación se redujo a los dos primeros años (Ley 17.823, 2004).

En términos de la dimensión de manutención económica, en 2017 se creó el Registro Nacional de Obligados Alimentarios (RENOA) (Ley 19.840, 2017). Esta herramienta busca asegurar el cumplimiento de las pensiones alimenticias a través de un registro en manos del ente de previsión social, el Banco de Previsión Social, el cual procesa la retención alimentaria junto con el resto de aportes a la seguridad social. Una de las consecuencias del RENOA es contar con un instrumento administrativo que evita la judicialización recurrente de los casos de no pago. Esta herramienta ayuda a reducir la enorme cantidad de tiempo y de dinero —por ejemplo, en asesoramiento legal— que las madres destinan a reclamar deudas alimentarias de parte de los padres a sus hijas e hijos en los juzgados de familia. Adicionalmente, el RENOA vincula las dimensiones de manutención económica y cuidadora, al establecer que los padres que aparecen como deudores alimentarios no pueden hacer uso de la licencia por paternidad (Ley 19.840, 2017).

La implementación del RENOA en 2018 tiene implicaciones importantes para la regulación estatal de los deberes paternos en materia de manutención económica, en tanto el registro reduce la necesidad de la judicialización de los procesos vinculados, al garantizar que los niños y niñas reciban una pensión que cubra sus necesidades. Al hacerlo, la legislación deja claro que la licencia por paternidad no se restringe a los padres que conviven con las madres —un aspecto que no necesariamente queda claro en las legislaciones de otros países—.

En resumen, en Uruguay los cambios en materia de licencias por nacimiento y de pensiones alimentarias fortalecieron el papel paterno, así como el papel del Estado en garantizar condiciones para los cuidados y para la manutención económica. El RENOA es una herramienta muy positiva para la igualdad de género en la medida en que busca garantizar el pago de pensiones alimentarias mediante procesos administrativos en manos del Estado, antes que depender de que las madres denuncien o recorran los juzgados de familia.

Se puede encontrar un resumen de estas transformaciones en la siguiente tabla.

TABLA 4

Regulación de la paternidad en Uruguay: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

Dimensiones	Períodos		
	Pre expansivo	Expansivo	expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Ley N° 17.823, 2004, Art. 203)	
Manutención cuando pareja convive	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N°16.603, 1994, Art. 176)	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 17.823, 2004, Art. 51)	
Manutención cuando pareja no convive		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 17.823, 2004, Art. 51)	RENOA (Ley N° 19.480, 2017)
Cuidados cuando pareja convive	Licencia paternidad de 3 días, sólo sector público (Ley N° 16.104, 1990, Art. 29)	Licencia paternidad de 10 días, solo sector público (Ley N° 16.104, 2005, Art. 26) Licencia paternidad de 3 días, sector privado (Ley N° 18.345, 2008, Art. 26) Licencia paternidad entre 10 y 13 días a toda la fuerza laboral asalariada (Ley N° 19.161, 2013, Art. 8)	
Cuidados cuando pareja no convive	Preferencia materna restringida: hasta los 5 años (Ley N° 16.603, 1994, Art. 174)	Preferencia materna restringida: hasta los 2 años (Ley N° 17.823, 2004, Art. 35)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

3. 4. *Chile: de complementariedad híbrida a corresponsabilidad híbrida*

Chile comenzó el período analizado con complementariedad híbrida y lo terminó con corresponsabilidad híbrida, lo que, como veremos, resulta problemático para la igualdad de género. Aunque tocaron las tres dimensiones de la regulación de la paternidad, la dimensión cuidadora fue la que mayores cambios experimentó, concretamente durante el período expansivo.

En términos de la regulación de la *dimensión biológica* de la paternidad, en ausencia de acuerdo parental tiene lugar un proceso judicial. La negativa injustificada del presunto padre a practicarse la prueba de ADN configura una presunción grave en su contra, pero no es definitiva para la asignación de paternidad. En 2005, este artículo fue modificado para darle al juez la posibilidad, no la obligación, de dar a esas pruebas periciales el valor sufi-

ciente para establecer o excluir la paternidad y la maternidad, según sea el caso (Ley 19.585, Código Civil, 2000).

Con respecto a la regulación estatal de los *cuidados* después de una separación conyugal, previamente a 2013 existía la preferencia materna establecida en el Código Civil (Ley 19.585, Código Civil, 2000). Ese año se aprobó la llamada “Ley Amor de papá”, que toma su nombre de una de las organizaciones de padres que la impulsó (Ley 20.680, 2013). Esta ley establece la corresponsabilidad de los cuidados: en caso de desacuerdo parental, la decisión es tomada judicialmente ya no a partir de la preferencia materna, sino del principio de tenencia compartida (Ley 20.680, 2013). Además, se establece que la relación del padre no residente es tanto un derecho como un deber, que además se puede extender a otros parientes, también con independencia de su práctica de cuidado previa (Ley 20.680, 2013).

El cambio en la tenencia es problemático para la igualdad de género porque facilita que los padres usen la tenencia compartida para no tener obligaciones alimentarias, independientemente de si cuidaban o no previamente y con posterioridad a la separación o el divorcio. Países escandinavos como Suecia y Noruega, pioneros en la búsqueda de incorporar a los padres en los cuidados, establecieron la tenencia compartida definida judicialmente en 1981 (Noruega) y 1998 (Suecia), para eliminarla ambos en 2006 por considerarla inviable e indeseable para hijos e hijas (Friðriksdóttir, 2014). En su lugar, se reforzó la necesidad de basar las decisiones judiciales en valoraciones caso por caso que promuevan la cooperación parental y protejan a los niños de maltrato. Algo similar ocurre en Islandia desde 2013 (Friðriksdóttir, 2014).

En lo que hace a la regulación estatal de la *dimensión cuidadora* de la paternidad, desde 2011 en Chile se otorga a los padres cinco días de licencia por paternidad, a diferencia de los 4 que regían desde 2005, los cuales no son financiados por el Estado (Ley 20.545, 2011; Ley 20.545, 2005). Además, en 2011 se creó la licencia parental remunerada por el Estado, que brinda la posibilidad de tomar hasta 12 semanas (tiempo completo) o 18 semanas a tiempo parcial por licencia parental, siempre que así lo decida la madre (Ley 20.545, 2011). En los hechos, dado que la licencia parental no contempla una “cuota” paterna, esta licencia opera como una extensión de la licencia por maternidad. En esa medida, siendo muy positiva, no reemplaza la licencia por paternidad.

Finalmente, con respecto a la *dimensión proveedora*, Chile mantiene desde el año 2000 la responsabilidad de manutención en ambos padres, tanto durante una relación conyugal entre éstos como con posterioridad a una separación (Ley 19.585, Código Civil, 2000).

Con respecto al tipo de paternidad, Chile se ubica en corresponsable híbrida, y su trayectoria muestra que el hito más importante o de mayor relevancia en cuanto al ejercicio de la paternidad fue la eliminación de la preferencia materna aun en presencia de conflicto parental. Pese a ello, sigue sin avanzar en la creación de condiciones para el ejercicio de paternidad, por ejemplo, con licencias paternas remuneradas. El carácter híbrido de la corresponsabilidad chilena es problemático para la igualdad de género por tres razones: primero, porque amplía derechos paternos por decreto judicial y no por cambios en las prácticas; segundo, porque deja a las madres desprovistas de apoyo económico para la crianza; y, tercero, porque, mientras que antes los padres debían judicializar para disputar preferencia materna, ahora son las madres las que deben judicializar para disputar la pertinencia de la tenencia compartida.

Para un resumen de estas transformaciones, ver la Tabla 5.

TABLA 5

Regulación de la paternidad en Chile: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

Dimensiones	Períodos		
	Pre expansivo	Expansivo	Post expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Ley N° 1, 2000, Art. 199) Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Ley N° 1, 2005, Art. 199)	
Manutención cuando pareja convive		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 1, 2000, Art. 243)	
Manutención cuando pareja no convive		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N°1, 2000, Art. 321)	
Cuidados cuando pareja convive		Licencia paternidad de 4 días (Ley N° 20.545, 2005, Art. 195) Licencia paternidad de 5 días (Ley N° 20.545, 2011, Art. 195)	
Cuidados cuando pareja no convive		Preferencia materna sin límite de edad del hijo o hija (Ley N° 1, 2000, Art. 225) Custodia compartida (Ley N° 20.680, 2013, Art. 225)	

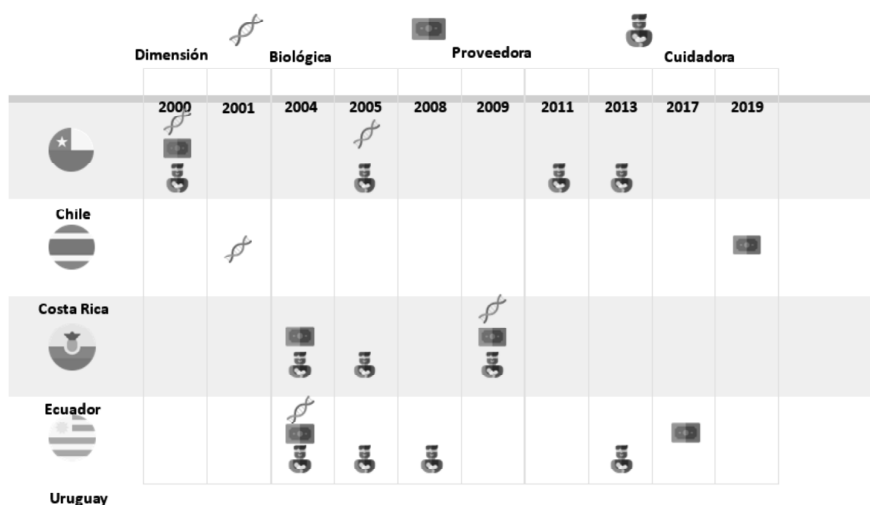
Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

4. Análisis comparado

El período examinado muestra cambios importantes en la regulación estatal de la paternidad de los países seleccionados. El Gráfico 1 reporta los eventos de cambio regulatorio discutidos en las secciones previas y muestra que estos corresponden principalmente al período expansivo de política social en la región (2000-2013). Durante ese período, los cambios se distribuyeron entre las dimensiones biológica (cinco cambios repartidos entre los cuatro países), proveedora (también repartidos entre los cuatro países) y cuidadora (repartidos entre Chile, Ecuador y Uruguay). Costa Rica y Uruguay experimentaron también transformaciones posteriores a 2013, especialmente respecto a la dimensión de manutención económica. Se trató, sin embargo, de cambios cualitativamente distintos: mientras en Costa Rica la expectativa de la manutención económica dejó de ser una responsabilidad principalmente paterna, en Uruguay se establecieron mecanismos para reducir el incumplimiento paterno de los pagos alimentarios, así como la necesidad materna de reclamar este incumplimiento mediante procesos judiciales.

GRÁFICO 1

Regulación estatal de la paternidad en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, 2000-2019: eventos de transformación legislativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

Desde una perspectiva feminista, al final del período considerado, el mejor escenario de determinación de la paternidad biológica lo tenía Costa Rica, cuyo punto de partida era la complementariedad consistente, con el traslado de la carga de la prueba de paternidad a los padres a través de un proceso administrativo ocurrido en 2001. Como se indicó, esta fue una transformación pionera en la región, posteriormente imitada por otros países como Panamá, Guatemala y Honduras (Milanich, 20017)⁹. En términos de la dimensión cuidadora de la paternidad, el mejor escenario lo tiene Uruguay, tanto en términos de licencias remuneradas para padres, como de definición de la tenencia que combina la preferencia materna solo durante los primeros años (menores de 2 años), seguida de la definición caso por caso según las prácticas parentales efectivamente existentes. En términos de la dimensión proveedora de la paternidad, el mejor escenario lo tiene también Uruguay, al haber establecido mecanismos administrativos —no judiciales— para garantizar su pago.

La trayectoria graficada en el Gráfico 2 desagrega las trayectorias observadas a partir de los cambios en las legislaciones nacionales. Se observa una tendencia de la regulación de la paternidad a alejarse gradualmente de un tipo de regulación de complementariedad parental. A priori, esto puede ser tanto una buena como una mala noticia para la asimetría en las relaciones de poder entre madres y padres.

Aunque es claro que la regulación complementaria consistente de la paternidad abona a la desigualdad de género, no es claro que cualquier transformación en dicha complementariedad conduzca a superar la división sexual del trabajo y a crear mejores condiciones para la igualdad de género. El escenario que permite dar pasos en esa dirección es el de corresponsabilidad consistente.

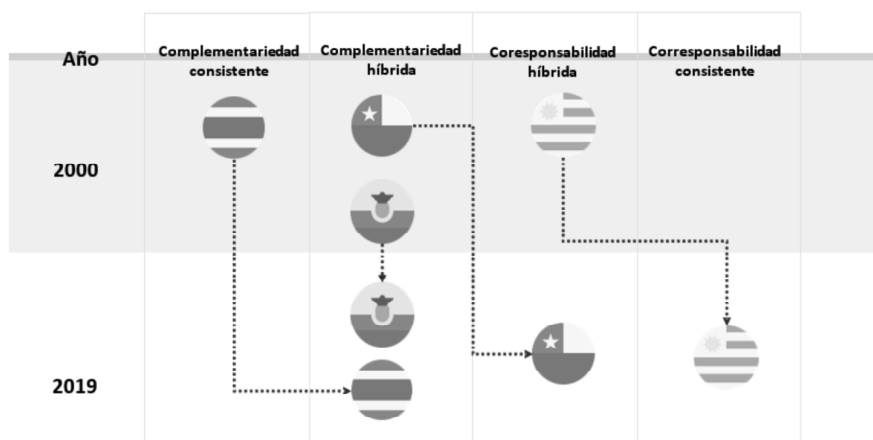
Los escenarios de regulación híbrida, en cambio, acentúan de manera asimétrica los deberes maternos (caso de complementariedad híbrida identificado en Costa Rica y Ecuador) o los derechos paternos (caso de corresponsabilidad híbrida identificada en Chile). Ambos escenarios son problemáticos para construir parentalidades que, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo, se propongan transformarla. El saldo final de los escenarios híbridos es que los dados terminan cargados en con-

⁹ Una diferencia importancia entre Costa Rica y estos otros países es que en Costa Rica la dimensión biológica de la paternidad se establece mediante un proceso administrativo. En otros países, en cambio, se establece a través de un proceso judicial normalmente demandante en términos de tiempo, dinero asociado al asesoramiento legal y duración de los fallos. Desde el punto de vista de las relaciones de género, el poner en los padres la carga de la prueba, ciertamente representa un avance cualitativo (Martínez Franzoni, 2021; Bliss, 1999; Blofield y Filgueira, 2019).

tra de las mujeres solo que por distintas razones. El escenario de complementariedad híbrida espera de las madres un doble papel cuidador y proveedor que no espera de los padres.

GRÁFICO 2

Regulación estatal de la paternidad en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. Años 2000-2019: tipo regulatorio vigente al inicio y al final del periodo examinado



Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

Aunque en Costa Rica este cambio fue producto de una decisión tan reciente, como 2019, en el resto de los países examinados en este estudio la responsabilidad económica ya se depositaba en ambos progenitores —desde 1992, 1994 y 2000 en Ecuador, Uruguay y Chile, respectivamente—. Así, los cambios examinados indican una mayor convergencia de la legislación en torno a la idea de que la responsabilidad económica le corresponde tanto a padres como a madres, mientras que en torno a la pregunta acerca de quién debe ejercer tareas de cuidado, se produce un desbalance regulatorio en detrimento de las madres.

La idea de que los cuidados deben de dejar de ser exclusiva o principalmente responsabilidad materna está menos desarrollada en el caso de padres y madres convivientes, por un lado, y es más controvertida, por sus implicaciones para el pago de aportes económicos paternos, cuando madres y padres no conviven, por el otro.

El escenario de corresponsabilidad híbrida simplemente desconoce la existencia de la división sexual de trabajo. Este es el caso de Chile, que hacia el final del período pasó a tener una paternidad corresponsable híbrida a partir de los cambios introducidos en materia de licencias por nacimiento y el profundo cambio en relación con la tenencia compartida en casos de desacuerdo parental, que le da al proceso judicial la facultad para decretar la corresponsabilidad “desde arriba” y que ignora la división sexual del trabajo y las prácticas de crianza específicas de las familias. Se trata de una transformación que aumenta la necesidad de judicialización materna y más bien tiene complejas consecuencias para la corresponsabilidad parental.

5. Conclusiones e implicaciones

Este artículo propuso una manera de reconstruir trayectorias de cambio en la regulación estatal de la paternidad. Al combinar la política social y la legislación de familia al análisis comparado, es posible tener una visión más completa de las transformaciones regulatorias experimentadas en países con puntos de partida diversos en términos de relaciones complementarias o corresponsables para el ejercicio de la parentalidad. Nuestro análisis ha dado cuenta de que, cada país, con su propio ritmo y especificidades en el tipo y secuencia de medidas adoptadas, ha experimentado cambios que gradualmente le han alejado de ejercicios de la maternidad y la paternidad consistentemente complementarios. En efecto, los cambios han ido de menos a más corresponsabilidad entre madres y padres.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la igualdad de género, es decisivo determinar el carácter consistente o híbrido de los escenarios regulatorios entre las dimensiones biológica, proveedora y cuidadora de la paternidad. Los escenarios de regulación híbrida acentúan de manera asimétrica los deberes maternos y/o los derechos paternos y son problemáticos para construir parentalidades que, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo, se propongan transformarla.

Estos retos nos recuerdan la importancia de interpretar los cambios y las continuidades con una visión integral de la regulación de la paternidad en su conjunto, comprensiva y sensible a distintas situaciones sociales (Lupica, 2013). La misma medida que en un escenario regulatorio puede tener un resultado, en otro escenario puede arrojar el resultado contrario. Por ejemplo, la tenencia compartida es favorable a la igualdad de género cuando se refleja en prácticas familiares concretas, pero atenta contra la igualdad de género cuando es parte de disputas de poder mediante las cuales los

hombres buscan controlar a sus exparejas. Los conflictos en esta materia son conflictos de poder y, en esa medida, difícilmente constituyen el mejor escenario para construir relaciones de igualdad de género (Guðný Björk y Rostgaard, 2015; Herrera y Lathrop, 2017).

Dada la evidencia empírica respecto a la persistente división sexual del trabajo, cualquier cambio regulatorio que da por sentado su ausencia, tiende a refirmar la desigualdad. Dos buenas prácticas para que la regulación parental promueva la igualdad de género son, primero, el contar con mecanismos que permitan mejores condiciones para el ejercicio de paternidades cuidadoras en ausencia de conflicto parental. Segundo, que la legislación introduzca valoraciones específicas respecto a las prácticas de crianza de padres y madres —antes que supuestos generales que, o bien refirman la división sexual del trabajo, o bien pretenden eliminarla desde un despacho judicial—.

En general, los cambios legislativos más recientes dentro del período considerado no han tenido como propósito mejorar la regulación de la paternidad en cuanto a la dimensión de los cuidados. Aunque hay avances, las medidas de política pública que promueven cambios en las prácticas parentales y que hacen los esfuerzos por integrar a los hombres en los cuidados son aún insuficientes (IPPF-WHR y Promundo, 2017). Por ejemplo, en ausencia de cuotas paternas de tiempo, las licencias parentales se convierten en extensiones de las licencias por maternidad (Lupica, 2013; Batthyány, Genta y Perrota, 2015). La alta informalidad laboral también plantea retos importantes para el alcance de las licencias por nacimiento.

En el balance, las regulaciones tienden más a sancionar a los padres que incumplen sus obligaciones alimentarias, pero están aún lejos —en general— de promover su participación en la crianza. No solo las licencias por paternidad continúan siendo cortas, sino que ninguno de los dos países que cuentan con licencias parentales le asigna una cuota de tiempo al padre que, de no tomarse, se pierde. La literatura comparada muestra que este tipo de cuotas son condición necesaria para una participación paterna en estas licencias (OCDE, 2016). De esta manera la regulación estatal de la paternidad reafirma indirectamente la división sexual del trabajo entre padres y madres y se queda corta para crear las condiciones regulatorias necesarias para contar con paternidades cuidadoras.

Referencias bibliográficas

- Arza, C. y Martínez Franzoni, J. (2018). "A long decade of gendering social policy in Latin America: transformative steps and inequality traps". En Sheila Shaver (ed.), *Handbook on gender and social policy* (pp. 408-429). Cheltenham: Edward Elgan Publishing.
- Batthyány, K., Genta, N., & Perrotta, V. (2015). *El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Berlinski, S., & Schady, N. (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, DC: BID.
- Bliss, K. (1999). Paternity Tests: Fatherhood on trial in Mexico's revolution of the family. *Journal of Family History*, 24(3), 330-350.
- Blofield, M. y Filgueira, F. (mayo, 2019). *Paternity recognition*. Ponencia presentada en la Conferencia de LASA: "América Latina. Vinculando mundos y saberes, tejendo esperanzas", Boston.
- Blofield, M. y Martínez Franzoni, J. (2014). Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. *CEPAL*, 114(138), 107-124.
- Blofield, M., y Martínez Franzoni, J. (2015). *Are governments catching up?* New York: UN Women.
- Blofield, M., y Touchton, M. (2020). Moving away from Maternalism? The Politics of Parental Leave Reform in Latin America. *Comparative Politics*, 53(1), 1-27.
- Boletín Nro. 11.447* (2017). Santiago de Chile: Cámara de Diputados y Diputadas de Chile.
- Brush, L. (2003). *Gender and Governance*. Lanham, Maryland: Rowman Altamira.
- Bucheli, M. y Vigorito, A. (2017). *Separation, child-support and well-being in Uruguay*. (Documento de trabajo). Montevideo: Instituto de Economía.
- Castro, T., Cortina, C., Martín, T. y Pardo, I. (2011). *Maternidad sin matrimonio en América Latina: Análisis comparativo a partir de datos censales*. Santiago: CEPAL.
- Código de Familia*. (1974) San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Código de la Niñez y la Adolescencia* (2004). Quito: Congreso Nacional del Ecuador.
- Código de Menores* (1992). Quito: Congreso Nacional de Ecuador.
- Código de Trabajo* (2009). Quito: Congreso Nacional de Ecuador.
- Código Procesal de Familia*. (2018). San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Connel, R. (1997). "La organización social de la masculinidad". En Valdés, T., *Masculinidad/es: poder y crisis* (pp. 31-48). Santiago de Chile: ISIS-FLACSO.
- Cuesta, L. y Meyer, D. (2014). The Role of Child Support in the Economic Well-Being of Custodial-Mother Families in Less Developed Countries: The case of Colombia. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 28, 60-76.

- Decreto Ejecutivo Nro. 2.474* (2005). Quito: Poder Ejecutivo de Ecuador.
- Di Marco, G. (2005). *Democratización de las familias: estrategias y alternativas para la implementación de programas sociales*. Buenos Aires: UNSAM.
- Esquivel, V. y Kaufmann, A. (2017). *Innovation in Care: New Concepts, New Actors, New Policies*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung
- Eydal, G. B. y Rostgaard, T. (ed.). (2018). *Handbook of family policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fernández Calderón, A. y Martínez Franzoni, J. (2021). ¿Más deberes o más derechos? Diez años de conflictiva regulación estatal en Chile, Costa Rica y Uruguay. (Artículo en prensa). *Revista chilena de Ciencias Políticas*.
- Folbre, N. (1994). *Who Pays for the Kids? Gender and the Structure of Constraints*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Franco Patiño, S. y Llobet, V. (2019). “Los Centros de Desarrollo Infantil y los Procesos de Institucionalización del Cuidado de la Infancia en la Provincia de Buenos Aires”. En Rodríguez Gustá, A. L., *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 59-86). Buenos Aires: CLACSO.
- Friðriksdóttir, H. (2014). “Nordic family law: new framework”. En Rostgaard, G.B., *Fatherhood in the Nordic Welfare states: Comparing care policies and practice* (pp. 53-78). Bristol: Policy Press Scholarship Online.
- Guðný Björ, E. y Rostgaard, T. (2015). Nordic family law. En Guðný Björ, E. y Rostgaard, T., *Fatherhood in the Nordic Welfare States* (pp. 1-23). Bristol: Policy Press Scholarship Online.
- Herrera, M., & Lathrop, F. (2017). Relaciones jurídicas entre progenitores e hijos desde la perspectiva legislativa latinoamericana. *Revista de Derecho Privado*, 32, 143-173.
- Htun, M. y Weldon, L. (2010). When Do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216.
- Htun, M. y Weldon, S. L. (2018). *The Logics of Gender Justice: State Action on Women’s Rights Around the World* (Vol. 8). Cambridge: Cambridge University Press.
- IPC-IG y UNICEF. (2020). *Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe. Políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna*. Brasilia: OIT.
- IPPF-WHR y Promundo. (2017). *Estado de la paternidad: América Latina y el Caribe*. New York: IPPF-RHO.
- Jelin, E. (2005). *Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.

- León Arias, W. (2020). *Las demandas de organizaciones de padres no residentes al Estado: Inventario e interpretación a partir de organizaciones de Costa Rica y Uruguay, 2018* (Trabajo final de graduación inédito). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Ley 16.104 (1990). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 16.603 (1994). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 17.823 (2004). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 17.930 (2005). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 18.345 (2008). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 19.161 (2013). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 19.585, *Código Civil* (2000). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 19.840 (2017). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 20.545 (2005). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 20.545 (2011). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 20.680 (2013). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 8.101 de *Paternidad Responsable*. (2001) San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Ley de Pensiones Alimentarias. (1997). San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Ley Reformativa al Título V (2009). Quito: Congreso Nacional de Ecuador.
- Lippman, L. H. y Wilcox, B. (2014). *Mapping Family Change and Child Well-Being Outcomes. An International Report*. Washington D.C.: Trends Child.
- Lupica, C. (2013). *Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad*. Santiago de Chile: OIT - PNUD.
- Lupica, C. (2015). *Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lupica, C. (2017). Licencias de Paternidad y Permisos Parentales en América Latina y el Caribe. Herramientas Indispensables para Propiciar la Mayor Participación de los Padres en el Cuidado de los Hijos e Hijas. *Masculinities and Social Change*, 5(3), 295-320.
- Marco Navarro, F. (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. Santiago: CEPAL - Naciones Unidas
- Martínez Franzoni, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social, y familia en América Central*. San José: CLACSO.
- Martínez Franzoni, J. (2021). Understanding the state regulation of fatherhood in Latin America: Complementary versus Co-responsible. *Journal of Latin American Studies*, 53 (3) 1-25.
- Martínez Franzoni, J., y González, C. (2021). *Protección social y pensiones alimentarias ante la pandemia en América Latina: oportunidades para superar la desconexión. Apuntes*. Manuscrito presentado para su publicación.
- Marzonetto, G. (2019). *La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)* (Tesis doctoral,

- Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires). Recuperado de https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/756/1/TDOC_EPYG_2019_MGL.pdf
- Mateo, M. y Rodríguez, L. (2015). *Who cares about childcare? Estimations of childcare use in Latin America and the Caribbean*. New York: BID.
- Milanich, N. (2009). *Children of Fate: Childhood, Class, and the State in Chile, 1850-1930*. Durham: Duke University Press.
- Milanich, N. (2017). Daddy issues: “Responsible paternity” as public policy in Latin America. *World Policy Institute*, 34(3), 8-14.
- Milanich, N. (2019). *Paternity: The Elusive Quest for the Father*. Cambridge: Harvard University Press.
- OCDE. (2016). *Parental leave: Where are the fathers?* París: OCDE.
- OIT. (2009). *Licencias y responsabilidades familiares*. Lima: OIT.
- Pateman, C. (1998). *El Contrato Sexual*. Barcelona: Anthropos.
- Pautassi, L. (2015). Los derechos en las políticas sociales: desafíos teóricos y opciones estratégicas. *Revista Debate Público*, 10, 43-59.
- Pautassi, L. (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(272), 717-742.
- Pautassi, L. y Navarro, F. M. (2020). La compensación del cuidado en los sistemas de pensiones en América Latina. *Revue internationale des études du développement*, 242, 143-165.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2013). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rico, N. y Pautassi, L. (2011). *Licencias para el cuidado infantil: derecho de hijos, padres y madres*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- Rico, N. y Robles, C. (2016). *Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad*. Santiago: Naciones Unidas - CEPAL.
- Rodríguez Gustá, A. L. y Madera, N. (2019). When some Rights Matter More than Others: Recent National legislation on Women´s Human Rights in Latin America and the Caribbean. *Canadian Women Studies*, 33(1-2), 117-125.
- Segura Ubierga, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staab, S. (2012). Maternalism, Male-Breadwinner Bias, and Market Reform. *Social Politics*, 19(3), 299-332.