



Nueva institucionalidad en materia de familia

La familia requiere de una acción protectora decidida y eficaz, por parte del Estado y del conjunto de la sociedad.

Nuestra Constitución Política, a partir de su Artículo 1, pone a la persona en el centro del ordenamiento jurídico y designa a la familia como la base de toda la construcción social, consagrándola como “el núcleo fundamental de la sociedad”. Lo anterior se explica porque la familia es la sociedad necesaria donde las personas inician y aprenden su relación con otros, para enfrentar un futuro de relaciones más complejas y numerosas, todas las cuales está llamado a regular el Derecho.

Más aún, el inciso quinto de la misma norma anterior establece como deber fundamental del Estado “dar protección a la población y a la familia” y “promover el fortalecimiento de ésta”.

Pese a la importancia y trascendencia para la vida del país, es muy poco lo que hace el Estado y las políticas públicas, desde un punto de vista de acción meditada, integral y programada, con relación a la familia. En general, se trata siempre de medidas destinadas a cada uno de los individuos que conforman la familia, vistos de forma independiente, pero no a la familia entendida como aquel núcleo sobre el que la Constitución Política apoya todo el orden social.

RESUMEN EJECUTIVO

Reconocer el valor de la familia en la sociedad y la importancia de un buen desarrollo de ésta como un todo y el de cada uno de sus integrantes, permite mejorar la calidad de vida de las personas y el nivel de satisfacción de sus habitantes. La familia requiere de una acción protectora decidida y eficaz por parte del Estado y del conjunto de la sociedad, incluyendo la creación de un nuevo órgano estatal, desde el cual se genere una política en beneficio de todas las familias, dejando la mirada asistencialista actual que sólo protege a aquéllas de escasos recursos.

Cuando se tiene un norte común, es posible que los programas y políticas públicas se orienten hacia un mismo fin, independiente de cómo ellas se ejecuten con relación a sus destinatarios. De ese modo, si de verdad reconocemos el fortalecimiento de la familia y las relaciones entre sus miembros como uno de los fines del Estado, la labor del SERNAM o del SENAME, entre otros, deberán estar enfocados no sólo a la mujer y a los niños por separado, como es el caso actualmente, sino que a ellos mismos, pero entendidos como miembros de una familia dentro de la cual deben fortalecerse los vínculos y generarse una base interna de apoyo mutuo.

Desde un punto de vista mundial, la protección de la familia es un objetivo común, reconocido por organizaciones de diversa índole. Así, se consagra su reconocimiento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, donde se la reconoce como *“el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”*¹. Es decir, la familia, como tal, es una institución social, no sólo digna de protección, sino que es deber del Estado y de la propia sociedad civil brindarle dicha protección contra todo tipo de acciones o políticas que pretendan destruirla o menoscabarla, y prestarle ayuda en todo lo que requiera para su desarrollo y cumplimiento de su misión.

Por otro lado, la Carta de los Derechos de la Familia, del Pontificio Consejo para la Familia, establece dentro de sus considerandos que *“los derechos de la persona, aunque expresados como derechos del individuo, tienen una dimensión fundamentalmente social que halla su expresión innata y vital en la familia”* y, a partir de aquello, desarrolla los derechos que son considerados como fundamentales para las familias. Adicionalmente, agrega un mandato a la comunidad entera, estableciendo que *“la sociedad, y de modo particular el Estado y las Organizaciones Internacionales, deben proteger la familia con medidas de carácter político, económico, social y jurídico, que contribuyan a consolidar la unidad y la estabilidad de la familia para que pueda cumplir su función específica”*².

Sin perjuicio de las declaraciones anteriores, la primera pregunta que nace responder es ¿qué se entiende por familia?; ¿debe tener algún tipo de características específicas aquella familia que la Constitución Política reconoce como “núcleo fundamental?; ¿el Estado debe proteger y, además, fortalecer cualquier tipo de familia?; ¿puede discriminar el Estado al promover o dirigir políticas públicas hacia ciertos tipos de familia y no hacia otros?; etc. Pues bien, es aquí donde empiezan los problemas ya que, dependiendo de la concepción que se tenga de la persona humana, los conceptos de familia van a ser más o menos amplios en cuanto a quiénes se entienden incorporados dentro de ella. Sin embargo, el ideal de familia –al cual todo mundo aspira lograr y conservar- es lo que la tradición occidental ha entendido como aquel grupo que está compuesto por un padre, una madre y sus hijos, unidos en matrimonio.

Reforzando lo anterior, de las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se desprende

¹ Art. 16/3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

² Pontificio Consejo para la Familia: “Carta de los derechos de la familia presentada por la Santa Sede a todas las personas, instituciones y autoridades interesadas en la misión de la familia en el mundo contemporáneo”, Vaticano, 22 de octubre de 1983.

claramente el concepto de familia a la cual da protección la Constitución. En efecto, Evans sostiene que “el fundamento legal de la familia es el matrimonio” y para Díez “La legislación sí debe tender a que marido y mujer vivan juntos, con sus hijos”³.

En el mismo sentido se han pronunciado diversos constitucionalistas, al afirmar “dentro del espíritu y la letra de la Constitución, la familia a la que en primer término el ordenamiento jurídico debe proteger y propender a su fortalecimiento es aquella que se basa en el matrimonio indisoluble, debiendo, por lo tanto, discurrirse todos los medios que se encaminen a objetivo tan trascendental”⁴; “siendo la familia el fruto de la decisión libre y soberana de un hombre y una mujer unidos en matrimonio, y cuya unión engendra hijos, es una comunidad anterior al Estado y cuyo conjunto lo configura a éste y, en consecuencia, a éste (el Estado) solo cabe reconocerla, protegerla y fortalecerla, desde que la familia es el núcleo material que la sustenta y vivifica”⁵.

No nos detendremos a analizar todas las distintas acepciones que existen respecto del concepto de familia, las tendencias modernas –inspiradas muchas por ideologías que se asumen a sí mismas como progresistas-, ni enfrentar las críticas al concepto tradicional, sino que partir del supuesto de que creemos que la familia que debe ser objeto de protección, y además de fomento y fortalecimiento por parte del Estado, es aquella ideal en cuanto estructura, la que está organizada de mejor manera para asegurar la formación afectiva, valórica y, en general, para el cultivo de las virtudes humanas requeridas para la vida en sociedad; es decir, donde existe un padre y una madre, llamados a complementarse en la formación de los hijos. Aclaremos que lo anterior, es sin perjuicio de reconocer otros tipos de familia, cuyos integrantes requieren de protección y ayuda, pero que el Estado no puede estar llamado a fomentar ni fortalecer, sino sólo a apoyar.

Radiografía de la familia en Chile

La forma de organización y estructura de las familias chilenas ha ido variando en el tiempo. La composición de la población en Chile ha pasado de ser mayoritariamente joven a una situación en la cual cada día disminuye más el número de nacimientos y se aumenta la esperanza de vida, con el consecuente envejecimiento de la población. Esto se refleja en la existencia de familias compuestas por más integrantes mayores de 60 años y, al mismo tiempo, menos niños.

Sin perjuicio del cambio demográfico antes señalado que, sin duda, impacta en la composición de las familias, existe otro tipo de modificaciones generadas por la adaptación de la familia frente a nuevos escenarios económicos, políticos y sociales. De este modo, podemos observar una disminución en el número de matrimonios y de hijos por familia, un aumento de las convivencias y un aumento de los hijos nacidos fuera

³ Comisión de Estudios de la Nueva Constitución de Chile, sesión 191, p.12.

⁴ Silva Bascuñán, Alejandro: “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo IV, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, p.42.

⁵ Soto Kloss, Eduardo: “La familia en la Constitución Política”, Revista Chilena de Derecho Vol.21 N°2, Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994, p.225.

del matrimonio, entre otros.

Lo anterior llevó a que en el Censo 2002 se dejara de hablar de “familias chilenas”, para pasar a los “hogares familiares”⁶, que reflejan el 82,1% del total de los hogares y concentran el 91,7% de la población.

Del total de familias chilenas, la encuesta Casen 2006 muestra que el tipo más numeroso es la familia biparental, con ambos padres presentes, constituyendo el 61,2%. En el 25,6% de las familias está presente solo el padre o solo la madre (monoparentales) y la diferencia, 13,2%, corresponde a familias unipersonales, es decir, formadas por una sola persona.

Evolución de los Tipos de Familias, 1990-2006 (distribución porcentual)

	1990	2006
Familias sólo con padre o madre	22,2	25,6
Familia con padre y madre	67,3	61,2
Familias unipersonales	10,5	13,2

Fuente: CASEN 2006

Como se aprecia en el cuadro anterior, el número de familias con ambos padres ha tenido una disminución importante en los últimos años, pasando a aumentar aquellas familias uniparentales o en las que sólo hay padre o madre.

Adicionalmente, de las familias anteriores sólo el 47,8% corresponde a hogares donde padre y madre están casados, según datos de 2006, reflejando una disminución de los hogares matrimoniales de un 16,2% respecto de los datos de 1990.

Respecto al tamaño de las familias, éstas han disminuido en cuanto a su número de integrantes, pasando de 3,6 miembros en promedio en 1990, a 3,3 en 2006, dado, especialmente, por la disminución en el número de hijos.

La familia como sujeto de políticas públicas

Dada la amplitud de los temas que se relacionan con las familias, obviamente cada uno de los organismos y servicios del Estado se relaciona de forma directa o indirecta con ellas. Desde ese punto de vista, no se puede hablar de desprotección en materia de vivienda, justicia, salud, entre otras, pero nuevamente no se trata de un problema visto de forma integral sino que, exclusivamente, desde un único punto de vista.

⁶ Estos son aquellos donde el jefe de hogar está acompañado por parientes directos, otros parientes o no parientes.

En el cuadro que sigue se puede apreciar, por área, cada uno de los servicios y organismos del Estado más relacionados con la problemática social que se puede apreciar desde la perspectiva de familia.

Dimensión	Instituciones
Justicia	Ministerio de Justicia Registro Civil e Identificación Servicio Electoral Servicio Nacional de Menores Ministerio Público Defensoría Penal Pública Gendarmería de Chile Carabineros de Chile Policía de Investigaciones Fondo Nacional de la Discapacidad Corporación Nacional Indígena Dirección de Movilización Nacional Corporación de Asistencia Judicial Tribunales de Familia Servicio Nacional de la Mujer Dirección del Trabajo
Dinámica Familiar	Servicio Nacional de la Mujer Servicio Nacional del Adulto Mayor Fundación Prodemu Servicio Nacional de Menores Instituto Nacional de la Juventud CONACE Ministerio de Planificación
Salud	Ministerio de Salud Servicios de Salud Redes de atención primaria Municipios Hospitales Fondo Nacional de la Discapacidad Superintendencia de Salud Fondo Nacional de Salud
Educación	Ministerio de Educación (y sus organismos dependientes: Junaeb, Junji) Fundación Integra Municipios Corporaciones de Educación
Habitabilidad	Ministerio de la Vivienda Servicios de Vivienda y Urbanismo Comisión Nacional de Medio Ambiente Ministerio de Bienes Nacionales Superintendencia de Electricidad y Combustibles Superintendencia de Servicios Sanitarios
Trabajo	Ministerio del Trabajo Dirección del Trabajo Superintendencia de Seguridad Social Subsecretaría de Previsión Social Ministerios de Agricultura Ministerio de Economía Servicio Nacional de Pesca Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario Fondo Nacional de Solidaridad e Inversión Social Corporación Nacional de Fomento Servicio de Cooperación Técnica ProChile Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

Ingresos	Banco Central Ministerio de Hacienda Ministerio de Planificación Superintendencia de Bancos Superintendencia de Seguridad Social Instituto Nacional Provisional SERNAC Servicio de Impuestos Internos Tesorería General de la República
Cultura, tiempo libre y entretenimiento	Ministerio de Cultura División de Organizaciones Sociales Servicio Nacional de Turismo Instituto Nacional del Deporte Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos

Fuente: Biblioteca del Congreso 2008

Sin perjuicio de lo anterior, en general, en todo ámbito nos encontramos con una postura más reactiva que propositiva en cuanto a las políticas que se siguen en torno a la familia. Se enfrentan los problemas de pobreza, falta de educación y de vivienda, casos de violencia intrafamiliar, entre otros, pero no se toman las medidas para prevenir que ellos ocurran.

Además de lo anterior, en las políticas públicas actuales no se tiene presente el factor territorial. Es decir, las decisiones son tomadas centralmente y las medidas se aplican por igual a todas las familias, sin considerar la amplitud de nuestro territorio y la existencia de formas de vida y costumbres muy disímiles. Es necesario, entonces, que exista una descentralización en la forma en la cual se programan y ejecutan las políticas públicas relacionadas con las familias, adaptándose a cada una de ellas las realidades y particularidades territoriales, étnicas o de otra índole.

Otro aspecto importante, es que hasta hace pocos años las políticas públicas en nuestro país estaban dirigidas hacia cada uno de los individuos que conforman la familia, sin tomarlos en consideración en su conjunto. En el último tiempo, dicha tendencia se ha tratado de ir disminuyendo con la implementación del Sistema de Protección Social. Se trata de un *“mecanismo que permite generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso”*⁷.

Mideplan es el organismo encargado de promover el desarrollo del país con integración y protección social de las personas, lo que hace a través del Sistema de Protección Social señalado. Dicho sistema hace referencia a las familias en cuanto uno de sus objetivos es superar la pobreza, las desigualdades y las discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a las familias y a las personas.

⁷ Descripción del Sistema de Protección Social en <http://www.mideplan.cl>

Sin embargo, el primer problema surge al preguntarnos qué entiende por familia el Sistema de Protección Social. Para la Ficha de Protección Social, se entiende por familia: *“una persona o grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, y que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común”*⁸.

Como se puede apreciar, se trata de un concepto de familia muchísimo más amplio del tradicional y que sólo se reduce a la cohabitación y la existencia de un presupuesto común. Se hace evidente que el fortalecimiento de la familia como misión principal del Estado se aleja bastante de este concepto que no se focaliza en el vínculo de parentesco entre los integrantes ni en la presencia de un matrimonio, sino sólo en un elemento práctico, accidental y, muchas veces pasajero, convirtiéndolo en un concepto precario y equivocado como fundamento para el diseño de cualquier política pública dirigida a la familia. En efecto, esta definición puede llevar al absurdo de considerar familia a un grupo de estudiantes de provincia que se agrupan bajo un mismo techo durante el año lectivo para compartir gastos.

Por otro lado, la acción de Mideplan sólo se concentra en la superación de la pobreza, situación en la que, afortunadamente, no se encuentra la mayor parte de las familias del país. Por lo tanto, hay una gran cantidad de familias que quedan al margen de protección específica por parte de algún órgano estatal y que no son consideradas como beneficiarias a la hora de planificar políticas sociales ni, menos, como un grupo que debe ser especialmente fortalecido.

Finalmente, otro problema que se presenta es la dispersión que hay en cuanto a la dependencia de los servicios públicos que tienen relación con las familias. Así, el Sernam depende de Mideplan, el Senama del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Sename del Ministerio de Justicia y así muchos más. Obviamente, esto provoca que sea muy difícil lograr la coordinación y una actuación en todos ellos encaminados hacia el mismo fin.

Como solución a estos problemas esbozados, parece necesaria la articulación de un ente que sirva de coordinador y canalizador de las acciones que son llevadas a cabo por los distintos organismos y que se encargue de velar porque exista una verdadera política de familia en el país.

Nueva institucionalidad en materia de familia

Entendiendo que la familia es la base en la cual se sustenta el orden social y que, como tal, es necesario que existan políticas públicas orientadas a lograr su máximo desarrollo, pareciera razonable que algún ente del Estado se encargue especialmente de coordinar las políticas sociales relacionadas con la familia, estableciendo un marco de acción común y encaminarse a un mismo fin: su fortalecimiento y el máximo desarrollo -material y espiritual posible- de cada uno de sus integrantes.

⁸ Ministerio de Planificación: “Apuntes de protección social N°2”, Santiago de Chile, agosto de 2006.

La necesidad de esta nueva institucionalidad se basa, fundamentalmente, en la existencia de esa finalidad común de las políticas públicas antes mencionada. En la práctica, esto debiera traducirse en que, por ejemplo, ante un caso de violencia intrafamiliar, no solo la víctima directa sea atendida y asistida por el Estado, sino que haya una preocupación por los hijos de la víctima y también por el agresor, extendiendo el análisis de la situación lo máximo posible. Es decir, determinar si la causa de la violencia radica solo en alguna patología del agresor o también ha influido el medio en que viven, las condiciones de su vivienda, la realidad laboral de la familia, etc. De esa forma, los problemas se atacan en su integridad y con la finalidad de rehabilitar esa familia golpeada y evitar que situaciones como esa se sigan produciendo.

Ahora bien, el problema está en determinar qué tipo de ente estatal sería el más apropiado para llevar adelante esta tarea. Las opciones principales son dos: crear un Servicio Público dedicado a la Familia o, bien, un Ministerio de Familia.

La creación de un servicio público, por su parte, debiera tener un directivo máximo con rango de ministro y un Consejo Directivo en el que participen ministros de Estado de distintas carteras que, en su conjunto, elaboran la política pública.

Este sistema presenta como beneficio que involucra en la elaboración de la política a un número mayor de actores responsables de su aplicación, por lo que las decisiones pueden ser consideradas más acertadas al tener información de primera fuente y la aplicación de las políticas es controlada de mejor manera. Por otro lado, se produce una mejor coordinación entre los distintos órganos que tienen influencia en este tema, controlando además los impactos asociados.

A pesar de lo anterior, en la práctica se ha constatado que los Consejos de Ministros son bastante ineficientes ya que, por una parte, se envían terceros representantes que no son quienes mejor dominan los temas y, por otra, las decisiones relevantes son tomadas por cada Ministerio de forma individual, de modo que la coordinación buscada no termina siendo tal. Además, los múltiples servicios públicos relacionados más directamente con el tema de la familia seguirían dependiendo de cada uno de los ministerios respectivos, por lo que la coordinación sería aún más difícil.

En cuanto al Ministerio de Familia, éste, por definición, es un órgano colaborador del Presidente de la República en un área de actividad, que en este caso sería la familia como destinatario de políticas públicas. A través de esta figura lo que se hace es crear una Secretaría de Gobierno encargada de elaborar políticas, planes y programas. Esta solución presenta el beneficio que la política puede irse desarrollándose por área o ámbito de acción. Asimismo, una de las ventajas es que solo existiría una autoridad responsable de diseñar las políticas desde una perspectiva de familia, administrar y ejecutar dichas políticas, y que estaría desconcentrada territorialmente a través de los Seremis.

La alternativa que parece más adecuada es la creación de un Ministerio de Familia, de modo que exista

un solo ente encargado de la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas relacionadas con la familia.

Para hacer más eficiente la gestión y coordinación, debiera cambiarse la dependencia de diversos servicios públicos desde el ministerio donde se encuentran radicados actualmente hasta el Ministerio de Familia. Tal debiera ser el caso del Servicio Nacional de la Mujer, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, parte del Servicio Nacional de Menores, el Instituto Nacional de la Juventud, entre otros.

Por otra parte, debiera establecerse una labor de coordinación y cooperación necesaria entre distintos Ministerios y el Ministerio de Familia, de modo que todas las políticas públicas relacionadas con la familia se encaminen hacia un mismo objetivo, que debiera ser su fortalecimiento y mejor desarrollo de cada uno de sus miembros.

Sin duda, se trata de una gran reforma y de un cambio en el modo de enfrentar las políticas públicas en nuestro país, pero teniendo en cuenta que la misma Constitución reconoce como base fundamental de la sociedad a la familia, el Estado no puede desconocer dicha declaración y llevar a cabo todas las medidas que sean necesarias para protegerla y fortalecerla.

Solo en la medida que nuestro país tenga una sólida base familiar y que todos los entes del Estado encaminen su actuar hacia su fortalecimiento, la sociedad se desarrollará de forma más sana y completa, pudiendo estar en mejor pie para superar el sinnúmero de dificultades a las que actualmente se ve enfrentada.