

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#1826

MIRADA POLITICA

SEPTIEMBRE
2018

MINISTERIO DE FAMILIA

Y DESARROLLO SOCIAL

Proyecto de Ley

MINISTERIO

DE FAMILIA Y
DESARROLLO SOCIAL



I. INTRODUCCIÓN

A principios del mes de agosto ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que crea el Ministerio de Familia y Desarrollo Social, el cual constituye uno de los proyectos que forman parte del programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

Las principales medidas e innovaciones propuestas son:

1. Incorporación de la Familia dentro de la población objetiva de esta ley.
2. Incorporación de personas en riesgo de vulnerabilidad dentro de la población objetiva de esta ley.
3. Incorporación de “enfoque familiar” en la coordinación de políticas, planes y programas sociales.
4. Incorporación de personas, grupos vulnerables y familias dentro de quienes puedan acceder a información de programas sociales.
5. Incorporación de una definición de familia.
6. Orientación de las funciones del Ministerio de Familia, particularmente la función de diseñar políticas y programas sociales.
7. Incorporación de una nueva atribución al Ministerio, en relación a su nuevo enfoque.
8. Fortalecimiento del rol del Sistema Intersectorial de Protección Social con un enfoque familiar.
9. Incorporación del enfoque familiar en las funciones del Comité Interministerial.

Todas estas medidas están orientadas hacia el principal objetivo de este proyecto, el cual es cambiar el enfoque y orientación del Ministerio hacia la familia, por lo que ya no se considera a la persona como un individuo aislado, sino que ahora además lo entiende como un sujeto social que vive en un contexto familiar. Dicho cambio permite la ampliación de la población objetiva de los beneficios y programas sociales incluyendo a la familia, entendida como el núcleo fundamental de la sociedad, tal como lo señala nuestra Constitución. El fundamento de este cambio es que la familia es el lugar donde esencialmente las personas reciben sustento, amor, protección y seguridad, debiendo el Estado protegerla y propender su fortalecimiento y desarrollo.

Este fundamento tiene plena concordancia con el principio de subsidiariedad, que consiste en que el Estado podrá intervenir en los grupos intermedios, en este caso el principal cuerpo intermedio de la sociedad es la familia, solo en aquellos casos en que su cooperación sea requerida para el cumplimiento de sus fines. Ésta es la lógica de la subsidiariedad, entregar una ayuda, de carácter temporal que permita a los particulares desarrollar sus objetivos, metas y finalidades de manera autónoma y libre. En ese contexto, fortaleciendo el rol de la familia pueden ser solucionados muchos problemas que aquejan a la sociedad prescindiendo de la intervención del Estado.

Previo a comentar los alcances precisos del proyecto de ley, considerando que la principal modificación del texto es el cambio de nombre del actual Ministerio de Desarrollo Social a Ministerio de Familia y Desarrollo Social, resulta pertinente hacer un repaso acerca de cómo está recogida la familia en nuestro ordenamiento constitucional.

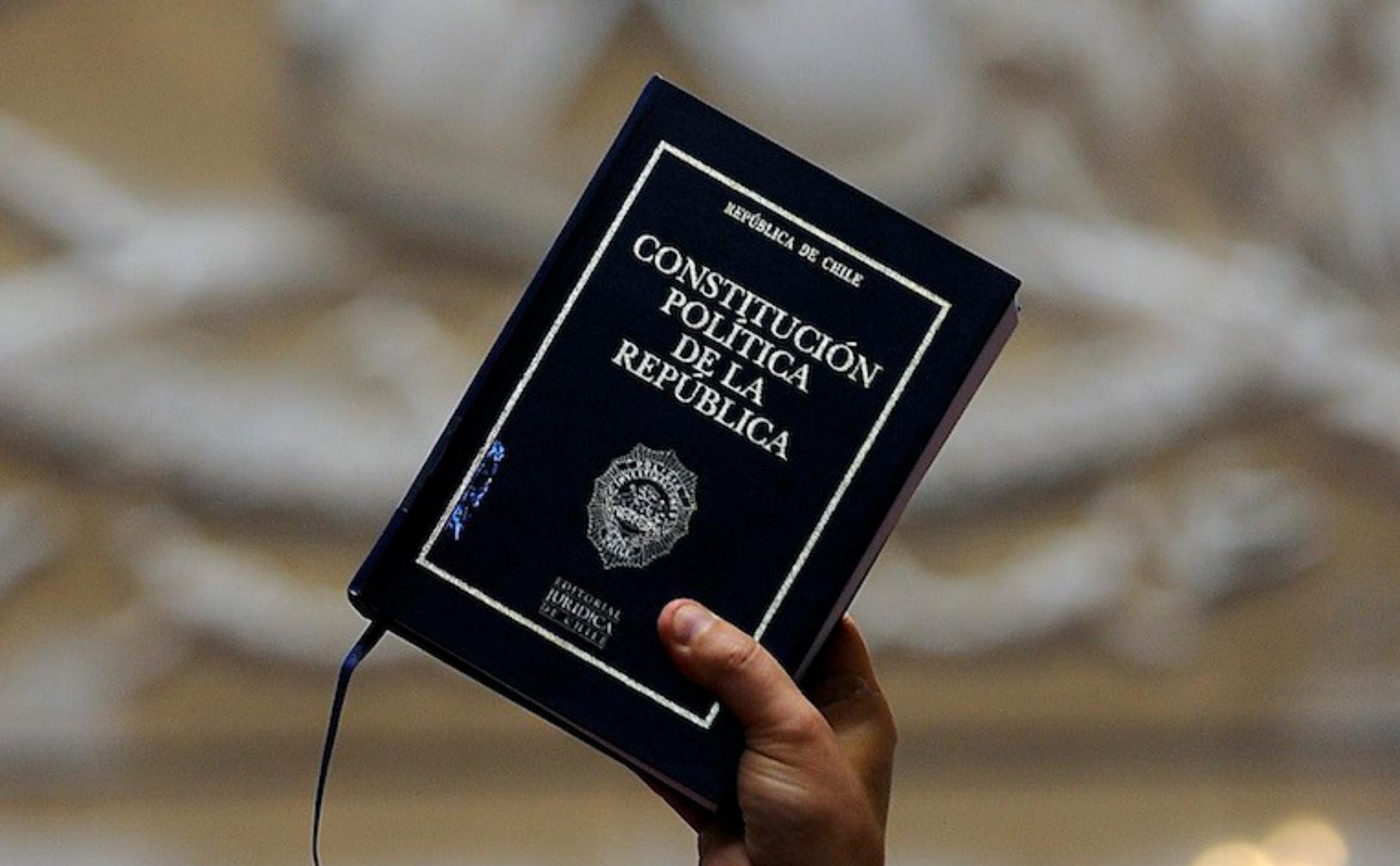


Foto: radio.uchile.cl

II. LA CONSIDERACIÓN DE LA FAMILIA EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

Si bien la Constitución Política de la República no define el concepto de familia, en su artículo primero, contenido en el Capítulo de “Bases de la Institucionalidad”, se establece que esta es el NÚCLEO FUNDAMENTAL DE LA SOCIEDAD. El propio Jaime Guzmán, en las actas constituyentes de la Constitución, deja constancia de que para él la familia “es el elemento natural y fundamental de la sociedad, y que tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

A partir de esto podemos entender que la familia es anterior al Estado, siendo ésta la primigenia forma de organización de los hombres que viven en sociedad. El ser humano instintivamente conforma este tipo de organización para suplir sus necesidades primeras y esenciales. Es por esto que el Estado tiene el deber de protegerla y de fomentar su fortalecimiento, constitución y desarrollo, además de no interferir en ella, vulnerando así sus derechos.



Foto: pixabay.com

III. LOS GRUPOS INTERMEDIOS Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La Constitución, en el inciso siguiente del que consagra a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, establece que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. La familia se constituye en el principal cuerpo intermedio, anterior y superior al Estado, a partir del cual se articula la sociedad.

La importancia de los cuerpos intermedios radican en que constituyen formas de organización lícitas, en las que los seres humanos se agrupan, en virtud de la libertad de la que gozan plenamente, con la finalidad de alcanzar determinadas metas y/u objetivos.

Es en esta materia donde juega un rol importantísimo el principio de subsidiariedad, entendido como aquella intervención del Estado (sociedad mayor) en cuerpos intermedios (sociedad menor), en la medida de que estos carezcan de recursos o herramientas para conseguir sus fines. Dicha intervención mantiene la independencia, autodeterminación y autonomía de los cuerpos y la intervención cesará cuando estos sean capaces de ir alcanzando sus fines por sus propios medios. Por lo tanto, la subsidiarie-

dad tiene un aspecto positivo y otro negativo: el positivo, en cuanto a que el Estado tiene el deber accionar e intervenir en ayuda de estos cuerpos intermedios y propender a que puedan alcanzar sus fines, y un aspecto negativo, en cuanto a que el Estado tiene el deber de abstenerse de esta acción o intervención en la medida que esta no sea requerida, para no terminar absorbiendo o suplantando el rol del cuerpo intermedio, manteniendo su debida autonomía y además de cesar la cooperación cuando el grupo intermedio puede actuar por sus propias facultades y medios. Es un deber del Estado y de sus organismos actuar en su ámbito propio, sin invadir el campo de los cuerpos intermedios y naturales que integran la sociedad, como lo son la familia, los gremios, los sindicatos, etc., cada cual con una misión propia que debe cumplir completamente y sin interferencias.

Entendido esto en el contexto de la familia como cuerpo intermedio, el Estado tiene el deber de proteger, respetar y fomentar a las familias, respetando los derechos de cada integrante de esta. Por lo tanto, la ayuda o cooperación estatal está orientada al fortalecimiento, desarrollo, integridad de las familias, no debiendo intervenir más allá de los límites de su autonomía.

IV. PROYECTO DE LEY: ANÁLISIS Y PROPUESTAS

El proyecto de ley presentado es esencialmente declarativo, y recoge nuestra postura en relación al rol subsidiario que debe cumplir el Estado en apoyo a las familias chilenas, junto con otorgarle importancia a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, ambas materias contenidas en los fundamentos del mensaje.

En cuanto a las principales medidas e innovaciones que se incluyen, destaca, fundamentalmente, la incorporación de la familia como población objetiva de la legislación. Así, se podrá tener una comprensión integral de la vulnerabilidad, entendiendo a la persona ya no solo desde su individualidad sino que además entendiéndola como un sujeto social que se desenvuelve en un contexto familiar.

Ahora, para materializar este cambio de enfoque, de visión, es necesario que el Ministerio de a conocer su oferta programática, de manera de concretizar este proyecto declarativo, dando a conocer qué programas o beneficios actualmente existencias podrían verse potenciados, o cuales se crearán en el futuro desde la perspectiva del enfoque familiar. Especial relevancia cobran los programas destinados a niños y adultos mayores, que de ser abordados desde el enfoque familiar podrían verse fortalecidos, en razón del cuidado que dichos segmentos etarios merecen. En cuanto a la definición de familia contenida en el pro-

yecto, la cual es “el núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por personas unidas por vínculos de parentesco o de pareja, en que existen relaciones de naturaleza afectiva y de apoyo mutuo, que generalmente comparten un mismo hogar y tienen lazos de protección, cuidado y sustento entre ellos”, esta contiene, en nuestro parecer, algunos problemas, que pasamos a detallar:

- En primer lugar, nuestro Código Civil define únicamente las relaciones de parentesco, tanto por consanguinidad como por afinidad (Arts. 28 y 31)¹, pero no define que se entiende por pareja. La única referencia a dicha palabra está dada en el Artículo 1864, que habla de “pareja de animales”, sin definirlo. Asimismo, en la ley de Acuerdo de Unión Civil tampoco se da una definición en esta materia.
- Por otra parte, el Reglamento del Ministerio de Desarrollo Social que regula el Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, al definir la Unidad de Análisis, señala expresamente que serán aquellas “Personas o grupos de personas, unidas o no por vínculos de parentesco, que comparten un presupuesto de alimentación común”. No se incluye la palabra pareja en esta definición, además de incluir expresamente el compartir un presupuesto de alimentación común. La definición debe ser clara, para evitar interpretaciones equívocas.

¹ Parentesco por consanguinidad: es aquel que existe entre dos personas que descienden una de la otra o de un mismo progenitor, en cualquiera de sus grados. Parentesco por afinidad: es el que existe entre una persona que está o ha estado casada y los consanguíneos de su marido o mujer.

Si bien entendemos que el enfoque familiar de este proyecto debe ser funcional, a fin de que abarque al mayor número de personas en situación de vulnerabilidad dentro de los programas sociales que ofrece el Ministerio y sin desconocer la realidad nacional en la que confluyen múltiples y diversos tipos de familia, nosotros creemos en un ideal de familia, que es aquella constituida por un hombre y una mujer unidos por un vínculo matrimonial y los hijos fruto de este matrimonio, con marcados roles complementarios, uno femenino –materno y otro masculino–paterno. Y creemos que esta familia matrimonial “merece una protección especial del derecho, porque cumple objetivos sociales que van más allá de las relaciones afectivas o genitales de una pareja. El derecho la reconoce como una realidad de vinculación entre los seres humanos que es anterior y superior al Estado, con efectos, objetivos y fines generales, que favorecen, no solo a sus miembros, sino también a toda la sociedad.”²

Las políticas de Estado siempre deben estar orientadas a fortalecer los vínculos familiares estables. Estudios del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica han concluido que “las estructuras familiares más vulnerables aparecen entre familias monoparentales con hijos...” “la mayor vulnerabilidad radica en los hogares donde la mujer trabaja pero no hay pareja, lo que muestra que la conyugalidad juega un rol estratégico en la elaboración de bienestar”³.

Por último, cualquiera sea la definición que sea aprobada, se debe dejar expresamente señalado que dicha definición aplicará exclusivamente para efectos de esta ley. De no ser así, se podrían producir conflictos jurídicos con otras legislaciones o beneficios otorgados por el Estado. Ejemplo de ello es la ley de violencia intrafamiliar⁴, que establece los casos en que un maltrato será constitutivo de violencia intrafamiliar; el derecho de uso y habitación establecido en el artículo 815 del Código Civil⁵; o la definición de grupo familiar para efectos de los beneficiarios del Pilar Solidario.

Para finalizar nos parece pertinente destacar, como uno de los puntos más relevantes de este proyecto de ley, la incorporación de personas y familias que actualmente no se encuentran en situación de vulnerabilidad, pero que ante la ocurrencia de algún evento inesperado pueden caer en ella en los programas que ofrece el Ministerio. Esto fue propuesto en el programa de gobierno, denominándose “Red Clase Media Protegida”, que permitirá entregar beneficios a aquellas familias que han salido de la línea de pobreza pero que se encuentran expuestas a situaciones o eventos fortuitos, tales como cesantía o enfermedad catastrófica de alguno de sus miembros, que los colocan en circunstancias de vulnerabilidad, pudiendo recaer en la pobreza de la cual con mucho esfuerzo han logrado salir.

² Ideas en Defensa de la Familia Tomo I. Dignidad de la familia, Fundación Jaime Guzmán, 2013, pags.20

³ Familia, pobreza y bienestar en Chile: un análisis empírico de las relaciones entre estructura familiar y bienestar.

⁴ “Será constitutivo de violencia intrafamiliar todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente.

También habrá violencia intrafamiliar cuando la conducta referida en el inciso precedente ocurra entre los padres de un hijo común, o recaiga sobre persona menor de edad, adulto mayor o discapacitada que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar.”

⁵ El uso y la habitación se limitan a las necesidades personales del usuario o habitador. En las necesidades personales del usuario o habitador se comprenden las de su familia. La familia comprende al cónyuge y los hijos; tanto los que existen al momento de la constitución, como los que sobrevienen después, y esto aun cuando el usuario o el habitador no esté casado, ni haya reconocido hijo alguno a la fecha de la constitución. Comprende asimismo el número de sirvientes necesarios para la familia. Comprende, además, las personas que a la misma fecha vivían con el habitador o usuario y a costa de éstos; y a las personas a quienes éstos deben alimentos.”



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)