

INFORME DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y PLANIFICACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE FAMILIA Y DESARROLLO SOCIAL Y MODIFICA EL CUERPO LEGAL QUE INDICA

BOLETÍN N°11.951-31-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación pasa a informar el proyecto de ley, de origen en mensaje, que cumple su primer trámite constitucional, y para cuyo despacho el Ejecutivo hizo presente la urgencia, calificándola de “suma”, con fecha 16 de octubre de 2018.

Durante la discusión del proyecto, la Comisión contó con la participación, en orden cronológico, de las siguientes autoridades, funcionarios y dirigentes de organizaciones: Ministro de Desarrollo Social, señor Alfredo Moreno; Subsecretaria de Evaluación Social, señora Alejandra Candia; Subsecretario de Servicios Sociales, señor Sebastián Villarreal; asesor legislativo de esa Cartera, señora Andrea Martínez; director del Área Legislativa, Jurídica y de Política Pública del MOVILH, señor Rolando Jiménez; director del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, señor Diego Vicuña; y analista del Área Legislativa de la mencionada fundación, señora Margarita Olavarría; director ejecutivo de la Corporación Comunidad y Justicia, señor Nicolás Rodríguez; y coordinadora legislativa de dicha organización, señora Javiera Corvalán, coordinadora legislativa; directora del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo, señora Pilar Hazbún; e investigadora de dicho programa, señorita María Trinidad Schleyer; investigador del Centro de Estudios Públicos, señor Andrés Hernando; de la Defensoría Nacional de los Derechos de la Niñez, señoras Waleska Abusada y Catalina Vacarezza; subdirectora ejecutiva de la Fundación de las Familias, señora Bernardita Prado; ex Ministra de Desarrollo Social e investigadora del Instituto Igualdad, señora Fernanda Villegas; directora del Instituto de Ciencias de la Familia de la Universidad de Los Andes, señora Jimena Valenzuela; director de la Escuela de Gobierno del Centro de Derecho Público de la Universidad San Sebastián, señor Yamil Musa; de la Asociación de Funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social: señor René Díaz (presidente), señora Delia Americ (secretaria) y Lester Campos (director de finanzas); encargada del Área de Políticas Públicas del Hogar de Cristo, señora Charlotte Pertier; y directora del Centro UC de la Familia, señora Carmen Domínguez.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1) Idea matriz

La idea matriz o fundamental del proyecto es transformar el actual Ministerio de Desarrollo Social en el nuevo Ministerio de Familia y Desarrollo Social, concibiendo las funciones y atribuciones del Ministerio ya no desde una lógica exclusivamente individual, sino bajo un enfoque familiar.

2) Normas de quórum especial.

El proyecto de ley **no tiene normas de carácter orgánico constitucional o de quorum calificado.**

3) Normas que requieran trámite de Hacienda

El artículo segundo debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.

4) Aprobación en General

La Comisión aprobó por simple mayoría la idea de legislar. Votaron a favor las diputadas señoras Sandra Amar, Catalina del Real y Virginia Troncoso, y los diputados señores Boris Barrera, Andrés Longton, Cosme Mellado, Jaime Naranjo (Presidente), Jorge Sabag, Alejandro Santana y Enrique Van Rysselberghe; mientras que se abstuvo el diputado señor Diego Ibáñez.

5) Diputado informante

Se designó **Diputado informante al señor JAIME NARANJO.**

II.- ANTECEDENTES

a) El mensaje

De acuerdo al inciso segundo del artículo 1 de la Constitución Política, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y, en este sentido, es deber del Estado darle protección y propender a su fortalecimiento. Por ello, el Estado debe cumplir un rol subsidiario de apoyo a los integrantes de la familia, entendiendo que dicho apoyo opera toda vez que ella no puede brindar a sus integrantes la seguridad y contención que éstos requieren.

La familia -agrega el mensaje- cumple un rol fundamental e insustituible en nuestra sociedad, toda vez que es el lugar donde por esencia las personas reciben, durante las distintas etapas de sus vidas, amor, sustento, protección y seguridad, y donde encuentran además su principal fuente de crecimiento y desarrollo.

Así, una familia fortalecida es el mejor instrumento para combatir muchos de los males que aquejan nuestra vida moderna, como los altos índices de delincuencia, los preocupantes porcentajes de abuso de drogas y consumo de alcohol, la deserción escolar, el abandono y la falta de cuidado de nuestros adultos mayores.

No es casualidad, por lo tanto, que la familia sea la institución en la que sostenidamente más confían los chilenos y el principal factor de felicidad de los mismos.

Respecto a este punto, el mensaje recalca que el Programa de Gobierno del presidente Piñera señala que *“sólo con familias unidas y fuertes podremos hacer de Chile un país verdaderamente integrado, humano y feliz. Nuestra gran tarea será potenciar sus capacidades y mitigar sus temores, poniéndolas en el centro de toda nuestra política social. Para ello transformaremos el Ministerio de Desarrollo Social en el Ministerio de Familia y Desarrollo Social.”*¹.

Para efectos de esta ley, se entiende por familia 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.

Más allá de una definición acerca de quiénes integran este núcleo familiar, la preocupación debe centrarse en el importante rol que cumple la familia en la sociedad y en nuestras vidas. Es por ello, que se quiere llevar al centro de la política social de la actual Administración el apoyo y el fortalecimiento de la familia, de manera de generar las condiciones que les permitan alcanzar la mejor calidad de vida posible y un desarrollo pleno e integral. En este sentido, el nuevo Ministerio de Familia y Desarrollo Social será su impulsor principal.

Por otra parte, el mensaje recuerda que el año 2011, con la entrada en vigencia de la ley N°20.530, se logró un gran avance al materializarse la transformación del “Ministerio de Planificación” en el “Ministerio de Desarrollo Social”. Con esta medida el Ministerio avanzó hacia la coordinación, consistencia y coherencia efectiva e intersectorial de la política social y de los programas en materia de equidad y/o desarrollo social, así como en el reforzamiento de la evaluación de las políticas públicas sociales y en la focalización de los programas sociales.

Con este otro proyecto de ley se quiere dar un nuevo paso, cual es avanzar hacia una comprensión integral de la vulnerabilidad, centrada ya no solo en las personas, sino también en sus familias. De acuerdo a lo anterior, es esencial dotar al actual Ministerio de Desarrollo Social de aquellas herramientas y prerrogativas que le permitan interactuar con las familias y conocer su realidad, de forma que el Estado pueda abordar

¹ Programa de Gobierno 2018-2022, “Construyamos Tiempos Mejores para Chile”, Sebastián Piñera Echenique, p. 14.

eficazmente estas temáticas con un enfoque familiar, entendiendo al individuo en el contexto de su entorno, abandonando así la mirada exclusiva en el sujeto aislado.

Para materializar este propósito es necesario concebir las funciones y atribuciones del Ministerio de Desarrollo Social, ya no desde una lógica exclusivamente individual, sino bajo un enfoque familiar, comprendiendo que las personas y la población objetiva de este ministerio se desarrollan en un contexto: su familia.

Si el objetivo que se persigue es llegar al origen de los problemas que afectan a las personas, hay que comprender lo que acontece al interior del núcleo familiar, que es el primero al cual recurren las personas para encontrar seguridad, acogida y protección.

III.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO

a) Discusión general

Durante el estudio de la iniciativa, se recibió la opinión de las siguientes personas:

1) Ministro de Desarrollo Social, señor Alfredo Moreno

La familia es el lugar donde por esencia las personas reciben amor, sustento, protección y seguridad. Tal como lo señala nuestra Constitución Política, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y en este sentido, es su deber darle protección y propender a su fortalecimiento.

Por ello, el Estado debe cumplir un rol subsidiario de apoyo a los integrantes de la familia, entendiendo que dicho apoyo opera toda vez que ella no puede brindar la seguridad y contención que requieren aquellos que la componen.

Es importante tener en consideración que del MDS dependen todos los organismos que prestan ayuda a las familias, como el SENAMA, el SENADIS y el INJUV. Además, tiene a su cargo el Sistema Intersectorial de Protección Social

El eje del proyecto en discusión es el énfasis en la familia, más que en las personas consideradas en forma aislada. Dado este nuevo enfoque, es necesario dotar al ministerio de nuevas atribuciones.

Para lograr situar a la familia al centro de la política social, el Ministerio de Desarrollo Social se encuentra también trabajando en el proyecto de la "Red Clase Media Protegida", con el fin de brindar seguridad a las familias de clase media a través de una serie de prestaciones y/o seguros, orientados a apoyar a sus integrantes frente a ciertas contingencias, como pueden ser la pérdida de un empleo, una enfermedad grave, el financiamiento de la educación superior de sus hijos, un grave acto de delincuencia o una prolongada tercera edad.

Por ende, lejos de tratarse de un mero cambio de nombre o de funciones de un ministerio, el proyecto propone una nueva orientación de los esfuerzos como sociedad y como gobierno.

Acerca del contenido del proyecto, el titular de la Cartera se refirió a los siguientes aspectos:

a) Se modifica el actual nombre del Ministerio por el de "Ministerio de Familia y Desarrollo Social".

b) Se incorpora el concepto de "familias" dentro de la población objetivo en la cual se enfoca el ministerio. Se trata de explicitar que el Ministerio mirará ya no solo a los individuos en particular, sino que irá un paso más allá, atendiendo a la familia y permitiéndole acceder a la oferta de programas sociales existente, pensando ya no solo en el individuo, sino en este y su entorno.

c) Se incorpora a las “personas en riesgo de vulnerabilidad” dentro de la población objetivo. Con esto, se quiere reconocer a aquellas personas y familias que han progresado significativamente, gracias a sus propios méritos y esfuerzo, pero que pueden verse enfrentados a situaciones que los podrían hacer volver o llevar a una situación de vulnerabilidad. Por eso, se dota al ministerio de las facultades para atender a estos grupos, trabajando en políticas públicas que les brinden la tranquilidad de contar con un piso de seguridades para hacer frente a diversas contingencias, como por ejemplo la pérdida del empleo, una enfermedad catastrófica, el financiamiento de la educación superior de los hijos, un grave acto de delincuencia o una prolongada tercera edad.

d) Se agrega el “enfoque familiar” en la coordinación de las políticas, planes y programas sociales. Dicho enfoque consiste en comprender a los individuos no de forma aislada, sino en el contexto de su entorno, entendiendo que para dar respuesta a las necesidades de uno, debemos mirar la situación de su familia. El ejemplo de los niños vulnerados en sus derechos es el que mejor grafica esta situación.

e) Se fortalece el rol del Sistema Intersectorial de Protección Social, con un enfoque familiar. En el Sistema radica gran parte de la oferta programática del ministerio (por ejemplo, Chile Crece Contigo). El Sistema propenderá a una mirada más amplia e integral, considerando el entorno de los individuos que son objeto de este.

f) Se incorpora a las personas, grupos vulnerables y familias, dentro de quienes pueden acceder a la información de los programas sociales. Así, se permitirá poner a disposición de todos los integrantes de una familia la información acerca de la oferta programática disponible para atender sus necesidades. Cabe tener presente que a través del “Banco Integrado de Programas Sociales” (BIPS), el ministerio cuenta con una plataforma que permite informar a la ciudadanía sobre los programas sociales y, de esta manera, aumentar la transparencia sobre estos.

g) Se incluye una definición de “Familia”, para efectos específicos de esta ley, en el entendido que es una noción evolutiva en el tiempo. Por ello, hay que centrarse en la funcionalidad de la familia, considerándola como “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”.

h) Se introduce una atribución nueva al Ministerio de Familia y Desarrollo Social, en relación con su nuevo enfoque. Esta atribución se traduce en concretar el enfoque familiar, a través de funciones específicas del Ministerio en materia familiar, que permitan el fortalecimiento de la familia, el apoyo mutuo entre sus integrantes y el respeto entre quienes la componen.

i) Se reorientan las funciones del ministerio a la familia. Así, la función de “estudiar, diseñar y proponer al Presidente de la República las políticas, planes y programas sociales de su competencia”, incorporará ahora a las familias, de manera que estas políticas, planes y programas sociales que el Ministerio debe elaborar, consideren no solo al individuo, sino también a su entorno, desde la etapa de diseño y estudio de la política social.

j) Se busca que el informe de seguimiento que realiza el MDS acerca de la eficiencia, eficacia y focalización de los programas sea un insumo de la discusión presupuestaria.

k) Se faculta a la DIPRES para acceder a los datos del Registro de Información Social (RIS) de manera innominada (sin identificadores personales), sólo en lo relacionado con la evaluación de los programas sociales y la elaboración de informes financieros. De esta manera se fortalece la labor de la DIPRES.

El mencionado RIS es un Banco de Datos creado y administrado por el MDS donde se consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país, susceptible de participar de la red de servicios y beneficios de la red de protección social.

l) Se incorpora el enfoque familiar en las funciones del Comité Interministerial. Este Comité propone al Presidente de la República los lineamientos y objetivos de las políticas sociales. A través de esta modificación se persigue que la política social considere el enfoque familiar, de modo que esté presente transversalmente en los distintos ministerios “sociales” que participan de esta instancia (Desarrollo Social -quien lo preside-, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Trabajo y Previsión Social, Ministerio de la Mujer).

m) Se faculta al Ministro de Familia y Desarrollo Social, o a quien este designe, para constituirse como Presidente de la Fundación de las Familias. Así se unifica la oferta programática del actual Ministerio y la Fundación de las Familias, potenciando el Sistema de Apoyos y Cuidados, impactando de forma particular el programa “Chile Cuida” y “Telecentros”, que hoy son implementados por dicha Fundación.

La exposición del proyecto por parte del Ministro Moreno motivó diversos comentarios y consultas de los integrantes de la Comisión.

El **diputado señor Longton** valoró la orientación funcional del nuevo ministerio hacia la familia y la clase media; aunque habría sido preferible que se especificaran las nuevas funciones en el texto del proyecto. Por otra parte, recordó que en el programa de gobierno del Presidente Piñera se contemplaba la creación de una Subsecretaría de la Familia, idea que con este proyecto queda de manifiesto que no prosperó. Respecto de la clase media protegida, señaló que hace falta un enfoque más preventivo, a fin de no esperar que se concrete el riesgo de vulnerabilidad para actuar.

Acerca del concepto de familia a que aludió el secretario de Estado, opinó que no debe centrarse en los vínculos de parentesco y de pareja, sino atender también a factores como el amor y el cariño, teniendo presente que la familia es un concepto dinámico. En otro plano, elogió el programa Chile Crece Contigo, que se financia con recursos del MDS y del Ministerio de Salud; pero hay que hacerle algunos ajustes, para corregir la excesiva rotación del personal que se despeña en él.

A su vez, el **diputado señor Naranjo (Presidente)** expresó que, respecto del concepto de familia, el proyecto es restrictivo al hablar de personas que “comparten un mismo hogar”. También hay que precisar qué debe entenderse por “enfoque familiar”. Por otro lado, manifestó su interés por conocer la función que desempeña la Fundación de la Familia y si hay una mirada específica hacia los pueblos originarios en el proyecto.

En otro orden de consideraciones, el **diputado señor Velásquez (Esteban)** afirmó que es muy importante que el proyecto considere la peculiaridad de las regiones o macro zonas, es decir, aborde la problemática social con una perspectiva territorial, lo que indudablemente contribuiría a darle un cariz más cercano y humano al quehacer de esta repartición pública.

El **diputado señor Mellado** puso de relieve que las familias deben “sentir” el nuevo enfoque familiar del quehacer del MDS.

En relación con los temas abordados por los parlamentarios individualizados, el **ministro Moreno** dijo en primer lugar que el programa de gobierno del Presidente Piñera proponía que la Subsecretaría de la Niñez pasara a ser la Subsecretaría de la Familia y la Niñez. Sin embargo, la práctica evidenció que dicha vinculación solo reducía el concepto de familia, la que dice relación con todos sus integrantes, en cualquier etapa de la vida (adultos mayores, personas no valentes, etc.), y no se circunscribe solo con los niños. Indicó, a continuación, que las atribuciones específicas con que cuenta el Ministerio están contempladas en otras leyes, que regulan cada uno de los programas a través de los cuales esta Cartera llega a sus distintos beneficiarios. Los programas a cargo del MDS no experimentan cambio alguno con el proyecto. Lo anterior explica que el costo del actual proyecto sea marginal. El énfasis del mensaje presidencial está puesto en la reorientación de la forma de trabajar, de hacer frente a los problemas sociales.

Sobre la propuesta del proyecto en materia de clase media protegida, afirmó que en la actualidad el MDS no dispone de atribuciones para dirigir su quehacer ni sus recursos a la clase media, porque su objetivo son los grupos y personas vulnerables. Con la modificación que se propone, se permitirá al ministerio reaccionar frente a casos de personas o familias que, perteneciendo a la clase media, se vean enfrentados a contingencias que podrían hacerlos retroceder a una situación de vulnerabilidad, precavando precisamente ese riesgo.

Indicó, también, que se plasma un concepto amplio de familia, en el entendido que es una realidad dinámica, evolutiva; sin perjuicio de los perfeccionamientos que puedan incorporarse sobre el tópico durante la tramitación legislativa.

A continuación, explicó que el enfoque familiar que inspira al proyecto se va a traducir, por ejemplo, en que cuando un menor tenga un problema en su hogar, no va a ir a un centro, como ocurre en la actualidad, sino que se va a buscar resolver la situación que lo afecta en el seno familiar (adicción a drogas de uno de los padres, violencia intrafamiliar u otra).

En lo que se refiere a la Fundación de la Familia, relató que tiene a su cargo dos instituciones: a) Los telecentros, que son lugares con implementos tecnológicos donde se reúnen jóvenes de bajos recursos, y b) Chile Cuida, institución que provee de cuidadores a adultos mayores pertenecientes a familias de escasos recursos.

Admitió que el proyecto no tiene normas orientadas a abordar los temas sociales desde una óptica específicamente territorial, lo cual no significa restarle importancia a ese enfoque; por el contrario, en los distintos programas esa mirada va a estar presente.

Por último, manifestó que para el ministerio es relevante interactuar con la ciudadanía, para conocer su opinión acerca de los programas que se ejecutan; y es por ello que mantienen canales de comunicación con el Consejo de la Sociedad Civil.

2) Director del Área Legislativa, Jurídica y de Política Pública del MOVILH, señor Rolando Jiménez

Efectuó las siguientes propuestas en torno al articulado del proyecto:

1.- En cuanto al nombre: En vez de “Ministerio de Familia y Desarrollo Social”, propuso que la Cartera se denomine “Ministerio de las Familias y Desarrollo Social”.

2.- Sobre la definición de familia: El proyecto la define como 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”. Al respecto, sugirió el siguiente texto alternativo: “Núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por personas unidas por vínculos de parentesco, de afectividad o de pareja en que existen relaciones de apoyo mutuo, que generalmente comparten un mismo hogar y tienen lazos de protección, cuidado, amor y sustento entre ellos”.

3.- Introducir un artículo donde se precise que el “Ministerio de las Familias y Desarrollo Social” tendrá como dos nuevos objetivos: a) “Velar porque toda política pública y legislación garanticen la plena igualdad de derechos para toda la diversidad de familias, sin discriminaciones o exclusiones de ningún tipo”; y b) “Promover la implementación de medidas focalizadas para la reducción de las vulnerabilidades específicas que afectan a las diversas familias”.

El señor Jiménez fundamentó las propuestas anteriores en los argumentos que pasan a enunciarse:

1.- En Chile existen diversas formas de crear y conformar familias. Por lo tanto, no se ajusta a la realidad que un ministerio, o cualquier política pública, se denomine de “la familia, en vez de “las familias”, toda vez que ello invisibiliza la diversidad y las transformaciones socio-culturales que ha experimentado el país.

2.- La promulgación de la ley N°20.830, que crea el Acuerdo de Unión Civil, es un ejemplo de lo expuesto, pues vino a reconocer que las parejas de igual y distinto sexo no unidas en matrimonio, sí constituyen familia.

3.- En 2014, grupos ultra-conservadores presentaron 9 recursos de protección en distintas ciudades con el fin de impedir la distribución, en los colegios o jardines infantiles, del cuento “Nicolás tiene dos papás”. Todos ellos fueron rechazados.

En efecto, y por citar un ejemplo, la Corte de Apelaciones de Punta Arenas dictaminó que *“la Constitución Política de la República no ha definido el concepto de familia, menos aún lo ha limitado a una modalidad determinada”,* y que *“El término “familia” debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad según establezca la costumbre local”,* añadiendo que en la Convención de los Derechos del Niño se reconocen *“diversas formas de vinculaciones, que tienen como trasfondo el desarrollo del niño en un medio que reúna las condiciones básicas de una familia, ocuparse de su cuidado, bienestar, educación, en un marco protector, respetuoso de sus derechos y que le brinde afecto y seguridad (...)”.* Esta sentencia fue ratificada en 2015 por la Corte Suprema, siendo esta la primera vez que el máximo tribunal se posicionó al respecto.

4.- Desconocer o no nombrar la existencia de “familias”, prefiriendo usar el vocablo “familia”, responde principalmente a intereses ideológicos que buscan ocultar o negar derechos a la diversidad familiar y/o no entrar en conflictos partidarios o electorales con quienes definen esa idea. Lo concreto es que no hay nada en la realidad social y cultural del Chile actual que de sustento al uso del vocablo “familia”.

5.- En relación a la definición del concepto “familia”, al hablar el proyecto de “vínculo de parentesco o de pareja”, se está excluyendo a quienes tienen una relación familiar distinta a las referidas. El parentesco suele reconocerse solo a partir de condiciones biológicas o legales, en circunstancias que hay muchas personas que conforman familia sin enmarcarse en tales parámetros y/o sin ser pareja.

6.- A mayor abundancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que *“La definición de familia no debe restringirse por la noción tradicional de una pareja y sus hijos, pues también pueden ser titulares del derecho a la vida familiar otros parientes, como los tíos, primos y abuelos, para enumerar sólo algunos miembros posibles de la familia extensa, siempre que tengan lazos cercanos personales. Además, en muchas familias la(s) persona(s) a cargo de la atención, el cuidado y el desarrollo de una niña o niño en forma legal o habitual no son los padres biológicos (...)”.*

7.- Un enfoque claro del proyecto de ley en cuestión es su preocupación por las familias más vulnerables. Pues bien, existen diversas formas de vulnerabilidad, y una de esas es la discriminación arbitraria por sexo, raza, orientación sexual, identidad de género u otras tantas categorías protegidas en la ley N° 20.609, más conocida como “Ley Zamudio”.

En tal sentido, el futuro Ministerio de Desarrollo Social “y de las Familias” debiese tener como función y fines explícitos prevenir y erradicar la discriminación que sufren las familias en función de las categorías enumeradas en la referida normativa.

8.- Por último, es especialmente importante destacar que la implementación de leyes y políticas públicas que reconozcan a las familias homoparentales y erradiquen toda forma de discriminación basada en la orientación sexual o la identidad de género, es un compromiso que el Estado de Chile asumió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2016, al firmar un Acuerdo de Solución Amistosa con el MOVILH. Se trata de un acuerdo legal y vinculante, según el sistema interamericano de Derechos Humanos.

Concluida la exposición, y ante las consultas a que ella dio lugar por parte de algunos miembros de la Comisión, el señor Jiménez dijo lo siguiente:

En primer término, respondiendo a una interrogante del **diputado señor Ibáñez**, indicó que en su oportunidad se establecieron dos mecanismos de seguimiento del acuerdo de solución amistosa entre el Estado de Chile y el MOVILH a que hizo referencia en su exposición: a) Una mesa de seguimiento compuesta por el MOVILH y una serie de organismos públicos, y b) Otra mesa de seguimiento que reúne periódicamente a todas las organizaciones de la diversidad sexual para tratar temáticas relevantes para su sector. La discusión respecto de este proyecto de ley no ha sido abordada aun en la segunda mesa de seguimiento, en vista de la instalación del nuevo gobierno, por lo que se está en etapa de reconstrucción de esa instancia. En tal virtud, los conceptos y observaciones plasmados en su exposición reflejan solo la opinión del MOVILH.

Por otra parte, y haciéndose cargo de un comentario del **diputado señor Longton**, expresó que si bien se afirma aspirar a un concepto amplio de familia, a su juicio hay una serie de obstáculos legales y culturales que impiden entender, respetar y promover la igualdad ante la ley respecto de determinadas formas de hacer familia. Prueba de esto es que, recién durante los últimos 5 años, la cultura jurídica de los jueces de familia ha ido cambiando, en términos de reconocer a las familias homoparentales, lo que igualmente queda sujeto a la subjetividad y escala de valores de un juez en particular. En ese entendido, es pertinente un reconocimiento explícito a “las familias”, no bastando solo su concepto para dar cuenta de la pluralidad de familias que existe. Agregó, frente a otro tema al que se refirió el parlamentario, que la “ley Zamudio”, no obstante que recoge una redacción general en contra de la discriminación y establece categorías de no discriminación, no contempla un organismo que se haga cargo de su implementación. Tampoco se ha traducido en políticas públicas afines en los distintos sectores gubernamentales (salud, educación, vivienda, etc.), manteniéndose aún importantes brechas de discriminación. Ejemplo de ello ha sido la negativa para aceptar la postulación a un subsidio habitacional de una pareja homosexual, sin perjuicio de que la regulación establece la posibilidad para los “convivientes” de postular, sin restringirlo a una convivencia heterosexual.

3) Director del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, señor Diego Vicuña; y analista del Área Legislativa de la mencionada fundación, señora Margarita Olavarría

El señor Vicuña expuso las siguientes ideas como trasfondo conceptual del proyecto:

1.- La familia en la Constitución Política de la República. 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.

Si bien la Constitución Política de la República no define la familia, en su artículo primero, contenido en el Capítulo de “Bases de la Institucionalidad”, se establece que ella es el “núcleo fundamental de la sociedad”.

Se puede entender que la familia es anterior al Estado, siendo 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.

2.- Grupos intermedios y Principio de Subsidiariedad. La Constitución establece también 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.

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. 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.

En cuanto al proyecto de ley, le mereció los siguientes comentarios:

Se trata de un texto esencialmente declarativo, que recoge la postura de la Fundación en relación al rol subsidiario que debe cumplir el Estado en apoyo a las familias chilenas, junto con relevar la importancia de 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 objetivo 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.

Para materializar este cambio de enfoque, es necesario que el Ministerio dé a conocer su oferta programática, esto es, qué programas o beneficios actualmente existen y podrían verse potenciados, y cuáles se crearán en el futuro desde la perspectiva del enfoque familiar, de manera de concretizar este proyecto declarativo. 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 proyecto, esto 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”*, contiene, a su juicio, algunos problemas, que se detallan a continuación:

En primer lugar, el Código Civil define únicamente las relaciones de parentesco, tanto por consanguinidad como por afinidad (Arts. 28 y 31), pero no define qué se entiende por pareja. 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.

Si bien se entiende que el enfoque familiar del 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, las políticas de Estado siempre deben estar orientadas a fortalecer los vínculos familiares estables.

Con todo, cualquiera sea la definición que se apruebe, 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 intrafamiliar, 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 Civil; o la definición de grupo familiar para efectos de los beneficiarios del Pilar Solidario.

Por último, es relevante 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. Es lo que se conoce como *“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, enfermedad catastrófica de alguno de sus miembros, etc., eventos que los colocan en circunstancias de vulnerabilidad, pudiendo recaer en la pobreza, de la cual con mucho esfuerzo han logrado salir.

La presentación realizada por el señor Vicuña motivó el siguiente intercambio de opiniones con algunos integrantes de la Comisión.

Los **diputados señores Naranjo (Presidente), Ibáñez, Mellado y Longton** se mostraron en desacuerdo con el concepto de familia planteado por el representante de la Fundación Jaime Guzmán, manifestando que el Estado debe hacerse cargo del cambio social de las últimas décadas y de las nuevas formas de familia que se dan en la actualidad.

El señor Vicuña replicó que lo que intentó destacar es que, al no estar definido qué es “pareja”, pueden producirse problemas de interpretación. También es importante dejar claro que la definición de familia que plantea el proyecto es solo para efectos de esta ley. Agregó que está consciente de que actualmente no hay un único modelo de familia, pero sí creen como Fundación en un concepto ideal de familia, y que el Estado debe tender a favorecer los vínculos estables, ya que la vulnerabilidad se genera mayormente en las familias monoparentales.

El diputado señor Longton manifestó, que, a su juicio, está claro que el concepto de familia será aplicable solo a esta ley. Refiriéndose, luego, a la última apreciación del señor Vicuña, cuestionó que la conyugalidad asegure el bienestar, por cuanto las relaciones de afecto y amor van más allá de la conyugalidad.

4) Director ejecutivo de la Corporación Comunidad y Justicia, señor Nicolás Rodríguez; y coordinadora legislativa de dicha organización, señora Javiera Corvalán, coordinadora legislativa

El señor Rodríguez dijo, en primer lugar, que valoran el proyecto Anteponer el apelativo “*de la familia*” a la principal entidad (ministerio) encargada de combatir la pobreza en nuestro país, es afirmar que la mejor estrategia para combatir la pobreza y las desigualdades es, justamente, desde la familia. Con esto, Chile no hace otra cosa que sumarse a una lista de países que han procedido de manera similar, entre ellos Italia (Ministerio de la Familia y la Discapacidad), Canadá (Ministerio de la Infancia y Desarrollo Familiar), Turquía (Ministerio de la Familia y Políticas Sociales), etc. En la misma línea, Singapur y Canadá también han transitado desde un Ministerio de Desarrollo Social a uno de Familia en años recientes.

A continuación, se refirió a ciertos tópicos, que a su juicio constituyen directrices que sería conveniente integrar en el proyecto:

1.- La familia como sujeto y objeto de la política. Uno de los principales problemas públicos actuales es que la política se tiende a comprender como una actividad cuyo sujeto y objeto son los individuos aisladamente considerados, y no las familias y otras comunidades, generándose un deterioro social debido a, entre otros factores, la pérdida de cohesión, el menoscabo de las confianzas y de la cooperación, la inseguridad, la falta de participación cívica y la falta de solidaridad como principio rector del orden social. La responsabilidad de ello recae en el actual mundo laboral, con horarios incompatibles con la vida familiar; en la exaltación de los derechos individuales en desmedro de la noción de bien común; en el desincentivo del matrimonio, del compromiso, de la procreación y de la estabilidad; y en un individualismo generalizado, promovido a veces desde el Estado, y a veces desde la cultura.

2.- Sobre la noción de familia. Hay coincidencia en que la mejor forma de encarar problemas sociales graves (como el de la infancia vulnerable, por ejemplo) es con y desde la familia. Sin embargo, las discrepancias comienzan cuando se intenta definir “familia” y cabe preguntarse si los distintos modos de familia requieren de un idéntico reconocimiento jurídico. Hoy es bastante frecuente escuchar que todos los modos de familias son igualmente deseables, que contribuyen de igual manera al bien común y que debiesen ser reconocidos pública y jurídicamente de idéntico modo. Según esta teoría, para que una agrupación humana constituya una familia bastaría con que se tratara de prácticamente cualquier unión de individuos, que tengan una vida en común y que se entreguen afecto. Sin embargo, tal visión es antojadiza y difícil de fundamentar. Si se tiene presente que en el origen de la familia está la relación entre un padre y una madre, el fortalecimiento de las uniones conyugales debería ser una prioridad política y contar con una especial protección y reconocimiento social, que hoy se traduce en la institución del matrimonio.

3.- La familia como generadora de virtud social. La familia estimula el desarrollo humano en cada uno de sus miembros; desarrolla en la persona humana una serie de cualidades y contribuye a que ella pueda disponerse del mejor modo para servir a los otros. Es por esto que la familia es y seguirá siendo el origen de la cosa pública y del bien común: Es precisamente la familia la que transmite las virtudes únicas e insustituibles de donde emerge la calidad humana, espiritual y social, indispensable para la vida en sociedad.

Ante la sociedad globalizada del siglo XXI, mayor es el llamado a la familia a fortalecer dicho rol, puesto que es el lugar en el que la persona se enfrenta a las realidades más elementales y profundas de la vida humana, como son el nacimiento, la educación, el desarrollo, la muerte. Si la familia falla gravemente, o derechamente está ausente, el ser humano se desarrolla de manera incompleta. Sin embargo, como sociedad hemos hecho muy difícil la vida familiar. El Estado y la sociedad civil debiésemos trabajar en conjunto por generar condiciones básicas que permitan el cultivo de las relaciones familiares y su estabilidad.

Diversos países en el mundo se han hecho cargo de las condiciones básicas mencionadas con anterioridad. A modo de ejemplo, existen ministerios con programas orientados genuinamente al apoyo a las familias y que debiesen mirarse de cerca a la hora de pensar políticas familiares para el Chile del mañana. Tal es el caso de Alemania y Singapur.

En Alemania, el Ministerio de la Familia, la Tercera Edad, Mujeres y Juventud funciona desde 1994. Como su nombre lo dice, esta cartera agrupa gran parte de los temas indicados. Entrega beneficios conocidos en Chile, como subsidios por hijo (al estilo de nuestro Subsidio único familiar), talleres de crianza (Como el Nadie es Perfecto, que forma parte del sistema Chile Crece Contigo) y un postnatal de 5 meses. Pero además, el Estado Alemán tiene centros de cuidado diurno para los niños más vulnerables y que hacen puente con la educación preescolar. Incluye subsidios y programas de cuidado infantil. Adicionalmente, en los últimos años se creó la Red “Familia: Factor de Éxito”, que difunde buenas prácticas y recomendaciones asociadas a la conciliación trabajo-familia.

Otro caso es el Estado de Singapur y su Ministerio de la Familia, Juventud y Deportes. Al igual que en Alemania y nuestro país, el Estado provee bonos por hijo y un postnatal, además de tener una amplia red de servicios para el desarrollo infantil. Como particularidad, el Ministerio de la Familia tiene como objetivo explícito apoyar y promover los matrimonios. Para esto, se cuenta con una amplia gama de talleres, que abarcan el ciclo vital completo: actitudes positivas hacia la familia y el matrimonio; habilidades para fortalecer el vínculo conyugal, preparación para la parentalidad, etc.

Concluida la exposición de la Corporación Comunidad y Justicia, el **diputado señor Ibáñez** reflexionó que la política pública en su diseño está demasiado focalizada, segmentada y fragmentada, sin tomar en consideración realidades territoriales, geográficas, culturales, etc., que son diversas a lo largo y ancho del país. En ese entendido, es válido preguntarse cómo se puede entroncar un concepto de familia que esté cimentado sobre una base distinta a lo que se ha dado hasta ahora. Aclaró que no se trata de desdibujar el concepto de familia, sino que la política pública atienda esta diferencia y se sitúe en una sociedad como la nuestra.

La **señora Javiera Corvalán, coordinadora legislativa de la Corporación**, compartió dicha reflexión e instó a hacer política pública “desde abajo”.

5) Directora del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo, señora Pilar Hazbún; e investigadora de dicho programa, señorita María Trinidad Schleyer

Explicaron que, desde su punto de vista, se distinguen tres ejes en el proyecto: 1) Cambio de enfoque de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social, orientándolo hacia la familia; 2) Inclusión de la clase media en riesgo de caer en vulnerabilidad, como sujeto de la política social; y 3) Mejoras en la revisión de la gestión de los programas sociales y en la asignación de recursos.

1.- En relación al nuevo enfoque familiar, precisaron que las modificaciones propuestas pretenden reorientar las políticas sociales del ministerio hacia la familia, de modo que no se considere al individuo como un ser aislado, sino que dentro de un entorno familiar. Al respecto, afirmaron que abordar las problemáticas sociales desde una óptica familiar tiene buenos resultados, ya que muchas de las situaciones de vulnerabilidad de producen precisamente por deficientes dinámicas al interior de las familias. En cambio, si se considera el entorno de la persona a la hora de abordar los conflictos sociales, en la mayor parte de los casos los resultados son permanentes. En esa línea, destacaron los siguientes tópicos como ejemplo de buenos resultados de la aplicación de un enfoque familiar:

a) Prevención de consumo de drogas en adolescentes. Un estudio realizado por el SENDA en el año 2015 concluyó que si los padres de los alumnos tenían conductas de prevención de consumo de drogas (como, por ejemplo, saber dónde está su hijo después de la escuela, estar atento a los quehaceres del establecimiento educacional o conocer a sus amigos más cercanos), los alumnos consumían en total menos marihuana y cocaína que aquellos cuyos padres no tenían estas conductas.

b) En materia de prevención del delito, el programa Lazos, desarrollado por la Subsecretaría de Prevención del Delito y destinado a niños entre 10 y 17 años que se encuentran en riesgo socio-delictual, aborda a los menores desde su dinámica familiar, y ha tenido excelentes resultados entre 2012 y 2018: el 95% de los jóvenes permanece viviendo en su hogar, no siendo redestinado al SENAME o no encontrándose en situación de calle, por ejemplo; el 84% de los jóvenes asistió a la escuela o se reincorporó a ella; y el 78% de los jóvenes no presentó nuevos arrestos durante el tiempo de desarrollo del programa.

c) Infancia vulnerada. Este es un tema muy relevante, ya que se pretende radicar en el Ministerio de Desarrollo Social el nuevo servicio de protección a la niñez. En junio de este año la ONU se refirió al tratamiento que Chile ha dado al tema de la infancia, y algunas de sus recomendaciones para abordar esta problemática apuntan precisamente a la familia. Por ejemplo: a) Prestar la asistencia apropiada a la familia en el cumplimiento de sus obligaciones parentales, a fin de reducir la necesidad de cuidados alternativos y; b) Proteger a los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos con medidas que prioricen el acogimiento en familia extensa o ajena, y trabajando con la familia para procurar su retorno siempre que sea en interés superior del NNA.

Por otra parte, afirmaron que incorporar a la familia es un avance dentro de la política social del Ministerio, ya que si bien esta Cartera cuenta con programas que, en principio, podrían entenderse destinados a las familias (como, por ejemplo, el apoyo a iniciativas familiares y comunitarias; algunos bonos; y el programa de apoyo a familias para el autoconsumo), en la práctica aquellos se centran en uno o más integrantes de la familia, no considerándola como un todo. Los beneficios de incorporar este nuevo enfoque familiar se traducen en lo siguiente: 1) Optimizar recursos 2) Trabajar las dificultades actuales de las familias y prevenir futuros conflictos por cambios en su interior; 3) No generar paradojas a las familias para adaptarse a los programas sociales; 4) Coordinar políticas públicas dirigidas a los integrantes de la familia, evitando sobre intervenciones.

En síntesis, es positivo que se incorpore el enfoque familiar en el Ministerio de Desarrollo Social, pues más que un cambio de nombre implica un deber para el ministerio de desarrollar sus programas sociales desde un enfoque familiar, cuando ello sea posible. Aunque no basta incluir un enfoque familiar, los resultados objetivos se verán en el diseño y la implementación de dichos programas. Asimismo, estimaron que la definición de familia debe ser de carácter funcional, acentuando los roles dentro de ella: apoyo mutuo, afecto, respeto y cuidado; siendo esto lo que se debe promover por parte del ministerio.

2.- Respecto del segundo eje fundamental del proyecto, esto es, la inclusión de la clase media en riesgo de caer en vulnerabilidad como sujeto de la política social, precisaron que el proyecto propone que el Ministerio de Desarrollo Social colabore con el Presidente de la República en la implementación de programas y planes que tiendan a brindar protección social a las personas y familias que, aun sin encontrarse en una actual situación de vulnerabilidad, ya sea por un evento inesperado o una contingencia tienen el riesgo de caer en ella.

Al respecto, observaron que no hay consenso en una definición única de clase media, existiendo diferentes metodologías para estimar cuándo se está en esa situación socio-económica. Según un enfoque absoluto de ingresos (Banco Mundial), se clasifica como perteneciente a la clase media a quienes se encuentran entre un umbral de ingreso por persona mínimo de US\$10 y máximo de US\$50 diario (PPP2005). Siguiendo esa metodología, y según un estudio elaborado en base a datos de la CASEN, entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas en clase media se triplicó en nuestro país, pasando de 23,7% a 64,3% (11,3 MM de personas).

En cuanto a si una parte de la clase media se encuentra en riesgo de caer en vulnerabilidad, destacaron que si bien la movilidad social que ha experimentado Chile tiene indicadores positivos y es una buena noticia, ya que da cuenta de la existencia de oportunidades sociales para que las personas progresen, esto también conlleva el surgimiento de nuevos riesgos, que se constatan con los datos proporcionados por un informe elaborado en junio de este año por la OCDE, donde se analiza la movilidad social de

sus países miembros. Ese informe concluye que, en el caso de Chile, y pese a que puede existir una alta tasa de movilidad social, hay grandes riesgos de los hogares de ingresos medios de retroceder. En efecto, la probabilidad para un hogar del segundo quintil de ingresos de caer al primer quintil alcanza a un 23,8%; para un hogar de clase media (tercer quintil) de pasar al primer quintil, un 16,3%; y para un hogar de clase media alta (cuarto quintil) de caer al primer quintil, un 11,3%.

Respecto de los riesgos que enfrenta la clase media, señalaron que el mismo informe de la OCDE plantea que las principales razones que explican dicho retroceso tienen que ver con eventos inesperados, como ruptura o muerte de un familiar, enfermedad y, especialmente, la pérdida de empleo.

En materia de recomendaciones sobre este punto, expusieron lo siguiente:

i) Desde el punto de vista de la política pública, es interesante distinguir entre el tipo de apoyo que requiere una familia en situación de pobreza y una familia de clase media.

ii) Las principales recomendaciones que plantea el Informe de la OCDE apuntan a reforzar las políticas dirigidas a los más vulnerables, así como a la infancia.

iii) Involucramiento de la familia y focalización de los recursos públicos no sólo en la cobertura, sino en la calidad de programas integrales.

3.- Finalmente, en relación con el tercer eje fundamental de este proyecto, a saber: Mejoras en la revisión de la gestión de los programas sociales y en la asignación de recursos, relevaron la importancia de la evaluación de los programas sociales, la periodicidad de esa evaluación y que sus resultados tengan incidencia en la asignación de recursos, todos aspectos contenidos en el proyecto. Por último, destacaron que la información que extraiga la DIPRES sea de carácter indeterminado e indeterminable respecto a los datos personales, y que se pueda sancionar a los funcionarios por el mal uso de los datos.

Concluida la presentación de las investigadoras del Instituto Libertad y Desarrollo, surgieron varios comentarios y preguntas. Respondiendo, en primer lugar, a una interrogante del **diputado señor Naranjo (Presidente)**, enfatizaron que la definición de familia que contempla el proyecto de ley tiene aplicación solo para los fines del Ministerio de Desarrollo Social, que es brindar protección a quienes lo necesitan. Es por ello que, a su entender, no cabe discriminar respecto de los distintos tipos de familia que puedan existir. En otro orden, frente a la pregunta del mismo diputado respecto de si este proyecto de ley que modifica el nombre y orientación del Ministerio de Desarrollo Social sería una oportunidad para incluir de manera expresa una mención a los adultos mayores, estimaron que si bien constituye una gran preocupación lo que suceda con este grupo etario, en su opinión el concepto de familia es tan amplio que abarca de manera integral a todos sus miembros.

Enseguida, y ante la inquietud planteada por el **diputado señor Barrera** sobre la incidencia del proyecto en el apoyo hacia la comunidad, entendiéndolo que ella contiene a la familia, las representantes del mencionado instituto consideraron de suma importancia subrayar el rol de la comunidad, ya que luego de la familia el entorno de una persona juega un rol importante. En este orden de ideas, destacaron a modo de ejemplo que en el contexto del programa Lazos, a que hicieron referencia en su presentación, se recurre no solo a la familia de los NNA, sino también a otras redes, como la familia extensa, la escuela, el consultorio, etc. Por tal razón, el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social a las familias no puede significar que se reduzca el apoyo a las comunidades, ya que ambas se complementan.

Por su parte, el **diputado señor Velásquez (Esteban)** se refirió al vacío que existe en la manera como se aborda la relación escuela-familia, siendo que muchas veces la primera de ellas reemplaza una serie de roles que la segunda no cumple, haciendo un llamado a construir una propuesta en ese sentido.

Las invitadas coincidieron plenamente con el anterior punto de vista, cuya validez queda de manifiesto si se considera la gran cantidad de tiempo que los niños permanecen en sus establecimientos educacionales.

El **diputado señor Carter**, junto con valorar la posición del Instituto Libertad y Desarrollo sobre un concepto funcional de familia, consultó por qué es tan complejo evitar que las familias de clase media que enfrentan un evento inesperado o una contingencia retrocedan a una situación de vulnerabilidad; y, vinculado a lo anterior, por qué no se ha abordado el problema, siendo tan recurrente.

Al respecto, **las expositoras** afirmaron que el punto radica, precisamente, en que estas familias nunca habían sido el foco de la preocupación social. Por eso cobra tanta relevancia ampliar el ámbito de acción del ministerio hacia estas familias. En el mismo sentido apunta el programa “Red Clase Media Protegida”.

Finalmente, el **diputado señor Mellado** se refirió a ciertas situaciones donde personas que no son vulnerables terminan recibiendo beneficios sociales, y preguntó por el real impacto que tendrá este proyecto a nivel territorial, en términos que no signifique un mero cambio de nombre del ministerio.

Las **representantes del Instituto Libertad y Desarrollo** valoraron la preocupación del parlamentario, acotando que la evaluación del impacto del proyecto está ligada al foco del quehacer de la Cartera, que son las familias más vulnerables. Este objetivo central no puede ser descuidado por la circunstancia de ampliar su ámbito de acción a la clase media en riesgo de vulnerabilidad.

6) Investigador del Centro de Estudios Públicos, señor Andrés Hernando

El señor Hernando manifestó compartir en gran medida los conceptos y apreciaciones vertidos por las analistas del Instituto Libertad y Desarrollo.

Desde hace bastante tiempo el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con programas centrados en la familia, como por ejemplo el Chile Solidario y la Ficha de Protección Social (hoy Registro Social de Hogares). Si bien no se puede hablar directamente de enfoque familiar, por cuanto no existe un concepto de familia como tal, la focalización se hace a través de “hogares”, que están constituidos por personas que viven juntas en la misma vivienda y comparten un presupuesto de alimentación. Esta definición, si bien es bastante técnica, estadísticamente ha funcionado y en la mayor parte de los casos coincidirá con la definición de familia.

Indicó, por otro lado, que al realizar una revisión de la legislación comparada sobre la materia, se percató que la gran mayoría de los países estudiados, como Australia, Alemania, Austria, el Reino Unido y Canadá, no cuentan con una definición legal de familia, y se basan en una definición consuetudinaria que abarca a aquellas personas que viven juntas y se prestan apoyo y protección mutua. Al parecer, entonces, no sería del todo necesaria una definición de familia; pero, en caso de que se requiera, ella debe ser de tipo funcional y amplia.

Respecto de las modificaciones que incorpora el proyecto en materia de funciones y atribuciones del Ministerio de Desarrollo Social, valoró aquella que se refiere a los informes de seguimiento que se generan a través del Banco Integrado de Programas Sociales y, especialmente, que su contenido sea regulado a través de un reglamento, ya que en la práctica ha ocurrido que la información relativa a los programas fue decayendo con los años; tanto aquella que permitía la evaluación de los programas, como su conexión con otros programas y otra serie de aspectos presupuestarios. También destacó que los informes de seguimiento puedan ser considerados en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de ley de presupuesto, ya que a su juicio es el principal uso que puede dársele a esta información.

Finalmente, elogió la idea, plasmada en el proyecto, de que se ponga a disposición de la DIPRES la información del Registro de Información Social. Este registro -añadió- contiene información muy valiosa, con datos administrativos de alta calidad y con la identificación de los beneficiarios de distintos programas sociales, constituyéndose así en una herramienta fundamental para la evaluación de los programas sociales, sus resultados y falencias. A su juicio, una segunda etapa de desarrollo de la política social debería traducirse en utilizar esta información, además de lo anterior (o sea, evaluación de programas), para hacer un seguimiento estadístico de las trayectorias que conllevan o generan vulneraciones o riesgo de vulnerabilidad, dando origen a programas que se adapten y prevengan esas trayectorias.

Concluida la intervención del señor Hernando, el **diputado señor Naranjo (Presidente)** consultó tanto a este último como a las señoras Hazbún y Schleyer si, en su opinión, los programas sociales existentes son adecuados a la nueva estructura que el proyecto de ley propone para el Ministerio de Desarrollo Social, o bien se requiere de la implementación de nuevos programas.

El **señor Andrés Hernando (CEP)** afirmó, en respuesta a la pregunta anterior, que algunos programas, como por ejemplo el de seguridad y oportunidades, creado en virtud de la ley de ingreso ético familiar, fueron concebidos desde la lógica familiar, y por lo tanto son adecuados en la perspectiva del proyecto de ley. En cambio, otros programas o subsistemas seguramente deberán ser adaptados. Es el caso, por ejemplo, de Chile Crece Contigo, que debería incluir en mayor medida a las familias, fortaleciendo los programas de habilidades parentales. También podrían ser modificados, en razón de las nuevas funciones del ministerio, los programas relativos al adulto mayor que tiene a su cargo el SENAMA.

La **señora Pilar Hazbún (Libertad y Desarrollo)** opinó frente al mismo tema que cobra especial relevancia la evaluación de los programas sociales, ya que según sus resultados aquellos que no cumplan con los objetivos podrían incluso desaparecer.

7) De la Defensoría Nacional de los Derechos de la Niñez, abogada señora Waleska Abusada

A título de consideración preliminar, la señora Abusada se refirió a la importancia de la familia en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, cuestión que debe ser atendida al momento de legislar esta materia, en aplicación del interés superior del niño. Al respecto, citó varios instrumentos jurídicos y organismos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración y Convención Americana de DD.HH., el Comité de Derechos del Niño, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que reconocen a la familia como el núcleo central de protección de la infancia y la adolescencia, atribuyéndole un papel preponderante en la garantía del cuidado, bienestar y protección de los niños, niñas y adolescentes (NNA), por ser el espacio natural para su crecimiento y desarrollo, debiendo ser protegido por la sociedad y el Estado.

En este sentido, es relevante que a través del actual Ministerio de Desarrollo Social, futuro Ministerio de la Familia y Desarrollo Social, se cumpla el deber del Estado de promover y propiciar un apoyo adecuado a las familias, para que éstas puedan cumplir con sus responsabilidades parentales en el cuidado y la crianza de los hijos, y de este modo garantizar la protección de los niños y sus derechos. Ese es y debe ser el foco tanto de la presente modificación legislativa como en el ejercicio de las nuevas atribuciones del Ministerio de Desarrollo social en estas materias, con identificación y apoyo primordial a las familias que se encuentren en una mayor situación de vulnerabilidad, prestándoles una atención especial (familias pobres, pueblos indígenas, de un grupo étnico discriminado, monoparentales, niños o progenitores con alguna discapacidad, entre otros), tal y como ha señalado el Comité de Derechos del Niño.

Asimismo, parece adecuado que sea en el Ministerio de Desarrollo Social donde se radique esta obligación, por el reconocimiento de que, dentro de otros factores de vulnerabilidad, la pobreza y la ausencia de medios de las familias para proporcionar un nivel de vida adecuado tienen repercusiones profundas y muchas veces irreversibles en los NNA y sus derechos. Precisamente este ha sido uno de los elementos predominantes en Chile de institucionalización de los NNA en centros de residencia. La pobreza no puede ser por sí sola la causa de la separación del niño de sus padres, sino que debe considerarse como un indicio de la necesidad de tomar medidas para apoyar a la familia.

En ese entendido, esta modificación legal constituye una gran oportunidad en lo que dice relación con la integralidad de la protección de la infancia y la adolescencia, y con la labor preventiva del Estado, toda vez que históricamente, no sólo en Chile, sino que en varios países de la región (tal como lo ha constatado la CIDH), las políticas públicas en la materia se han centrado en proteger al niño frente a situaciones de abandono o negligencia de sus progenitores o de quienes están a su cuidado, o de violencia en el ámbito familiar, que ya se han dado, frente a las que el Estado actúa, y ha actuado, interviniendo para

separar al niño de su núcleo familiar con el fin de garantizar su seguridad, ofreciendo una modalidad alternativa de cuidado, sea temporal o permanente, pero no realizando acciones activas preventivas que tiendan al fortalecimiento de la familia, como espacio primero de protección y cuidado de todo NNA, reduciendo así los factores de riesgo que impliquen que sea privado de su derecho a vivir en familia y, como consecuencia de ello, de otros derechos consagrados en la Convención.

Sin embargo, desde la Defensoría de la Niñez se lamenta la ausencia de esta visión en el mensaje presidencial en estudio; perspectiva que tampoco se encuentra en el articulado propuesto. Esto, en contraposición al enfoque del mensaje presidencial del proyecto de ley que crea el Servicio de Protección de la Niñez (de 5 de agosto de 2018), en que se hace mención expresa al derecho de todo NNA a vivir en familia.

Ello denota también la omisión en el deber que el Estado tiene en la consideración del interés superior del niño (“consideración primordial”, en los términos de la Convención), a la que se debe atender al tomar toda medida, sea administrativa, judicial o legislativa.

El fortalecimiento y protección de la familia, como ya se ha señalado de manera previa, resulta ser una medida fundamental para la protección de la niñez y de sus derechos, de modo tal de prevenir situaciones que deriven en la institucionalización de los NNA. Por eso es muy importante adoptar medidas de fortalecimiento de la familia (de conformidad a lo mandado por el derecho internacional de los derechos humanos), de modo tal de evitar que el niño sea separado de su entorno familiar. Hay que recalcar que la protección de la infancia no sólo dice relación con que el Estado debe llegar cuando ya se han vulnerado los derechos de los NNA, sino que de manera preventiva, creando las condiciones para la detección de posibles vulnerabilidades, en este caso, en el seno de la familia, evitando su institucionalización y protegiendo el derecho del NNA a vivir en familia.

A continuación, la abogada representante de la Defensoría de los Derechos de la Niñez realizó los siguientes comentarios específicos en relación al articulado del proyecto:

1.- Concepto de Familia. Sobre el particular, señaló que se valora el hecho de que en el proyecto de ley se haya incorporado una definición de familia, que a su juicio cumple con la mayoría de los estándares internacionales. En efecto, estos mandatan que la familia debe ser comprendida en su más amplio espectro, para garantizar el reconocimiento de los vínculos afectivos diversos y respetar la orientación sexual y la identidad de género de las personas, así como la protección de los NNA pertenecientes a las distintas familias, no debiendo protegerse en este sentido sólo el concepto tradicional de la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, apuntó las siguientes observaciones:

a) La Defensoría se estima que sería una gran oportunidad para que el concepto de familia que plantea el proyecto sea aplicable a todo el ordenamiento jurídico, de manera integral y general, y no sólo para los efectos de esta ley, sobre todo teniendo en consideración el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección de la Niñez, que menciona en innumerables ocasiones el concepto de familia para efectos del trabajo conjunto que se pretende realizar con la familia y el NNA separado de la misma, en miras a su interés superior.

b) En relación al contenido de fondo de la definición, como ya se adelantó previamente, la omisión en el mensaje presidencial de la consideración al interés superior del niño y del rol e importancia de la familia en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, tuvo también como consecuencia la ausencia de estas consideraciones en el contenido de fondo de la presente modificación legislativa.

2.- Nueva función del Ministerio consagrada de la letra x) del artículo 3 de la ley N°20.530. La Defensoría estima relevante el hecho de que la nueva función dispuesta en la letra x) del artículo 3, relativa al fortalecimiento de la familia, se realice y ejecute entre las tres Subsecretarías dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. Empero no queda claro quién será el responsable específico de esta nueva función, pudiendo diluirse la responsabilidad al no quedar un responsable visible de la misma.

Esto pone en evidencia la necesidad de tratar estas materias de manera intersectorial, tal y como lo ha señalado la CIDH. La planificación articulada de las políticas, el diseño y programas integrados, son cruciales para conseguir el mayor nivel de eficacia, y en este punto se hace necesaria la articulación con las políticas, programas y servicios de diversos sectores (salud, educación, trabajo, etc.).

En ese entendido, falta que esta atribución se llene de contenido, haciendo un desarrollo concreto de esta facultad. Sería positivo establecer un detalle de las acciones concretas que se realizarán en miras a la concreción de esta facultad. Lo anterior, teniendo a la vista la importancia y necesidad del fortalecimiento preventivo de la familia en su rol de protección de derechos.

Finalmente, instó a que se concrete cuál subsecretaría, en coordinación con los demás órganos del Estado, ejercerá la responsabilidad en el diseño, implementación y evaluación permanente de las políticas públicas en esta materia, a través de la explicitación de aspectos destinados a que se generen los espacios de atención y apoyo a la familia.

Concluida la intervención de la expositora, el **diputado señor Longton** consultó si a su juicio sería mejor contar con un concepto más amplio de familia, en atención a su propuesta de aplicarlo a todo el ordenamiento jurídico, y no solo para efectos de esta ley.

Al respecto, la **señora Abusada** reiteró su anhelo de que este concepto sea aplicable en términos generales, ya que inevitablemente otros cuerpos normativos que están en actual tramitación, relativos a la protección de la infancia, se remitirán a él. Por ello es que la Defensoría valora la amplitud del concepto de familia contenido en el proyecto, ya que reconoce los diversos vínculos afectivos que existen. Sin perjuicio de ello, estimó importante agregar al concepto la consideración de que la familia es el medio natural de crecimiento y desarrollo de sus miembros, particularmente de los NNA que la componen, siguiendo en este punto el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño.

8) Subdirectora ejecutiva de la Fundación de las Familias, señora Bernardita Prado

Explicó que de los tres programas que ejecuta la Fundación, dos tienen directa relación con el Ministerio de Desarrollo Social (Telecentros y Chile Cuida), ya que ese organismo los financia. Para la Fundación que representa tiene gran relevancia la definición de familia que contiene el proyecto.

Sobre el punto, dijo que en la Fundación reconocen los cambios y la diversidad de las familias a través de la historia, así como las incidencias de los cambios culturales y la importancia del reconocimiento de roles, respetando la dignidad de cada uno de sus miembros. Ahora bien, no obstante el dinamismo y los cambios en el concepto de familia, hay características que permanecen inmutables, tales como el papel de cuidado y protección de sus integrantes; su identidad al reconocerse parte de un núcleo distinto con características propias; el hecho de que sea el primer sistema relacional de las personas; y su rol protagónico con la comunidad.

Por otra parte, también destacó la nueva atribución que se asigna al Ministerio de Desarrollo Social en orden a promover el fortalecimiento de la familia y el rol que esta cumple en el ámbito de la vida en sociedad (Artículo 3 letra x), por la relevancia de la perspectiva familiar a la hora de evaluar programas y políticas públicas en la materia.

Concluida su intervención, y frente a una pregunta del **diputado señor Naranjo (Presidente)** respecto a qué entienden por familia, la **señora Prado** enfatizó que como Fundación adscriben a la definición que propone el proyecto, en el entendido que lo más importante es la cohesión en torno a factores protectores y de cuidado entre sus miembros.

9) Ex Ministra de Desarrollo Social, señora Fernanda Villegas

Se refirió, en primer lugar, a los componentes esenciales del proyecto, que son los siguientes:

- a) Se modifica la denominación del ministerio
- b) Se agrega una explicitación de sujetos de política social, a saber, aquellos que podrían incurrir en vulnerabilidad por contingencias adversas
- c) Se reemplaza el concepto "población" como receptor de prestaciones sociales, por el de "personas, grupos vulnerables y sus familias"

- d) Se incorpora el concepto de familia, en calidad de receptora de política social
- e) Se explicita la facultad de informar sobre el seguimiento de los programas sociales y la eventualidad de considerar lo anterior en la asignación de recursos
- f) Se promueve un enfoque familiar en el contexto del mejoramiento y desarrollo del Sistema Intersectorial de Protección Social

Luego, la invitada entregó algunos antecedentes sobre la evolución del Sistema de protección Social desde 1990.

CONSIDERACIONES GENERALES

En Chile, desde 1990, la construcción del Sistema de Protección Social ha sido progresiva (se ha visto acotado por el principio de subsidiariedad definido en la Constitución, que limita el desarrollo de componentes solidarios en los distintos ámbitos de la seguridad social).

Se ha avanzado de un enfoque de las “redes de protección social” a una mirada centrada en la construcción de Sistemas de Protección Social con enfoque de derechos, como fundamento del combate a la desigualdad y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Fortalecimiento del Sistema de Protección y el gasto social asociado a ello combinan la lógica de la universalidad o la universalidad progresiva de seguridad social y por otro, criterios de focalización o universalidad selectiva en materia de transferencias.

Componentes Sistema protección social destinado a familias

- **Chile crece contigo** ChCC : Subsistema beneficia los niños, niñas y familias que se atienden en el sistema público de salud que corresponde al 80% niños nacidos en Chile y sus familias.
- **Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades**, Ley N° 20.595. Familias 10% pobreza extrema y mas vulnerables 103.410 familias el 2017
- **Acción - Apoyo a Iniciativas Familiares y Comunitarias** Familias que residen en comunas con altos niveles de pobreza o pobreza extrema. 5.128 familias (Fosis)
- **Subsidio Calefacción Familias** que tengan domicilio en Aysén. 26.461 familias
- **Fondo de Tierras y Aguas Indígenas** – Subsidio de Construcción de Obras de Riego y Drenaje. Familias indígenas que utilizan tierras para pequeñas producciones silvoagropecuarias, destinadas al autoconsumo. 3.200 familias
- **Fondo de Tierras y Aguas Indígenas-** Subsidio Adquisición de Derechos de Agua. Familias indígenas. 1.959 familias.
- **Fondo de Tierras y aguas Indígenas-** Subsidio Adquisición de Tierras (artículo 20, letras a y b). 1.629 familias
- **Subsidios de Servicios Básicos**
- **Subsidios de Vivienda**

Destacó la señora Alvarado que, desde que se inició la construcción del Sistema de Protección Social, el principio orientador ha sido la familia como sujeto de protección social, y no ésta como responsable de proveer la protección social. Lo anterior

supone definiciones de familia libremente adoptadas por sus integrantes, y no conceptos normativos oficiales. Es interesante anotar, al respecto, que en 2006 el cambio de la ficha CAS a la Ficha de Protección Social significó que en lo sucesivo no se requiriera “libreta matrimonial” para asignar beneficios públicos.

El proyecto de ley no cambia los ejes estructurantes de las políticas sociales en la materia desde hace años, es decir, desde el enfoque por pobreza por ingreso, a vulnerabilidad; y desde las necesidades, a los derechos e inclusión del ciclo vital. Las familias han estado incorporadas explícitamente en los principales programas del sistema de protección social.

Cabe reconocer, eso sí, que el proyecto de ley refuerza el rol del ministerio en el seguimiento y evaluación de los programas sociales, asociado a la asignación de recursos.

En un plano más específico, las principales innovaciones del proyecto serían las siguientes:

a) El énfasis explícito en el “enfoque familiar”, aunque como queda dicho ya está presente en la política social.

b) Se define la familia como 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.”. Sobre este tópico, cabe la observación de que reconocer las múltiples formas de estructurarse en familia y ser familia es de suma importancia para avanzar en brindar protección social a toda la población. Por otro lado, el enfoque familiar no debe ser utilizado en las políticas sociales para desplazar la responsabilidad del Estado en la provisión de bienes y servicios que constituyen derechos cuya titularidad es la persona.

Por último, la ex Secretaria de Estado señaló que, en relación con el proyecto de ley, hay que tener presentes las siguientes problemáticas: i) Los hogares unipersonales, realidad que alcanza a un millón de personas aproximadamente; ii) las personas en situación de calle; y iii) La eventualidad de que el enfoque planteado por el proyecto de ley excluya la dimensión territorial en la política social (redes, entorno y capital social). Los sistemas de protección social deben articular esfuerzos del Estado, de las familias y de las comunidades. Hoy este componente es el más débil de nuestra institucionalidad y se encuentra ausente en el proyecto.

La exposición de la señora Villegas dio lugar a algunas consultas de parte de los siguientes integrantes de la Comisión.

En respuesta a una inquietud del **diputado señor Naranjo** (Presidente), la **asesora del Ministerio de Desarrollo Social, señora Martínez**, sostuvo que el proyecto incluye a los hogares unipersonales y a las personas en situación de calle. El artículo 1 del proyecto se refiere a los grupos o personas vulnerables, lo cual es bastante amplio.

En otro ámbito, el **diputado señor Ibáñez** expresó su preocupación por el tema del seguimiento de los programas sociales. Hoy la evaluación, en tanto mecanismo, se construye sobre la base de la Ley de Presupuestos y de la asignación de recursos. Sobre el punto, se plantea la interrogante de cuál es la perspectiva más adecuada para evaluar los programas sociales, más allá de la inversión pública considerada como un gasto.

A su vez, el **diputado señor Naranjo (Presidente)** consultó a la invitada si en el contexto de la discusión de este proyecto es recomendable propiciar la creación de un Ministerio del Adulto Mayor.

Respecto al punto planteado por el diputado señor Ibáñez, la **ex Ministra de Desarrollo Social** dijo que, en su opinión, deberían orientarse más recursos hacia la evaluación ex post de impacto de los programas sociales, los que se han visto reducidos en

los últimos años. En la medida que se logre revertir lo anterior, podría hablarse de políticas públicas propiamente tales, más que de programas.

Agregó que la evaluación de proyectos ha evolucionado, pasando de un enfoque estrictamente financiero o de costo-oportunidad, a otro más complejo, en razón del cambio de metodología de medición. Por eso, puede hablarse hoy de evaluación social, sin desconocer el rol que juega la DIPRES. Resta avanzar en el enfoque familiar o multidimensional.

Sobre la pregunta del diputado señor Naranjo (Presidente), afirmó que el país está en deuda con los adultos mayores. No es que no exista una política pública en la materia, ni que se carezca de institucionalidad, sino que precisan más recursos y nuevas atribuciones para el SENAMA. En todo caso, la sola creación de un Ministerio para los Adultos mayores no resuelve el problema.

Complementando las explicaciones de la señora Villegas en torno al tópico de la evaluación de programas, la **señora Martínez, del Ministerio de Desarrollo Social**, manifestó que en el artículo 3 letra c) de la ley N°20.530 se consigna la función de la evaluación ex ante y el informe de recomendación. Ese informe es considerado en la asignación de recursos ex ante, pero no está explicitado en lo que se refiere a la evaluación ex post.

Por su parte, el **diputado señor Mellado** comentó que históricamente se han utilizado distintos instrumentos de medición de la pobreza y la vulnerabilidad social. No obstante los avances en la materia, es necesario avanzar más, de modo que la metodología que se utilice sirva realmente de ayuda a las familias más necesitadas.

En relación con lo anterior, la **señora Villegas** afirmó que los instrumentos de medición social se han perfeccionado y, prueba de ello, es que se han reducido significativamente los índices de pobreza y extrema pobreza. También es un reflejo del avance la constatación de que la canasta se actualiza mensualmente, incorporando los patrones de consumo de la familia de hoy. Por otro lado, el Registro Social de Hogares es un sistema de información más acabado que la Ficha de Protección Social. El gran problema de Chile, y que es propio de un país de ingresos medios, radica en la desigualdad. Como queda dicho, ha disminuido la pobreza, pero el coeficiente de GINI permanece inalterado. La forma de revertir este cuadro es a través de la educación, el trabajo y la negociación colectiva, y los tributos.

10) Directora del Instituto de Ciencias de la Familia de la Universidad de Los Andes, señora Jimena Valenzuela

Indicó, en primer lugar, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y la institución más valorada por los chilenos, motivo por el cual es lógico que haya un ministerio que se ocupe de ella en forma orgánica y sistemática.

Agregó que el objetivo del proyecto es explicitar que el Ministerio de Desarrollo Social considerará a los individuos no ya en forma aislada, sino que irá más allá, atendiendo a la familia y permitiéndoles acceder a la oferta de programas sociales existente. Es decir, se tomará en cuenta la persona y su entorno. Esta nueva perspectiva permitirá la coordinación de los programas sociales del Estado con un enfoque familiar. El ejemplo de los niños vulnerados en sus derechos es el que mejor grafica esta situación.

De esta manera, se propende al fortalecimiento de la familia, según el mandato constitucional, cualquiera sea la conformación de ésta, toda vez que el proyecto de ley en comento da un concepto de familia, para efectos específicos de esta ley, en el entendido que es una noción evolutiva en el tiempo. Por ello, el concepto se centra en la funcionalidad de la familia, conceptualiza a esta como “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.”

Otro aspecto positivo del proyecto, señaló, es la creación de un Comité Interministerial que propondrá al Presidente de la República los lineamientos y objetivos de las políticas sociales. El objetivo de esta modificación es que la política social, a nivel interministerial, considere el enfoque familiar, de manera que éste se encuentre presente de manera transversal en los distintos ministerios “sociales” que participan de esta instancia

(Desarrollo Social, quien lo preside, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Trabajo y Previsión Social, Ministerio de la Mujer).

Sobre el punto, argumentó que el enfoque o perspectiva de familia que debiera liderar el nuevo ministerio se ha sido implementado en algunos países desarrollados con resultados cuantificables, como lo demuestra un estudio realizado por la UNICEF, ONU Familia y otras ONGs del mundo entero. Este estudio, denominado "Proyecto Global de Investigación de Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS) y Familia", pretende promover y medir políticas públicas de promoción a la familia y su impacto en seis ODS: pobreza, salud, educación, igualdad de género, desempleo juvenil y violencia.

Destacó, por otro lado, las siguientes palabras del Secretario General de la ONU en un informe del año 2010: "A nivel internacional, la familia es apreciada, pero no se le da prioridad en los planes de desarrollo. La contribución de las familias a los objetivos de desarrollo continúa siendo ignorada, a pesar de que parece haber consenso sobre el hecho de que, hasta ahora, la estabilidad y cohesión de las comunidades y sociedades está relacionada en buena medida con la fortaleza de la familia. En efecto, la consecución de los objetivos de desarrollo depende del grado de empoderamiento de las familias para contribuir a esa tarea. Por lo tanto, las políticas centradas en la mejora del bienestar familiar están destinadas ciertamente a mejorar el desarrollo"

Luego, y respondiendo a una consulta del **diputado señor Naranjo (Presidente)**, relativa al concepto de familia que contempla el proyecto, la **señora Valenzuela** manifestó su conformidad con el mismo, acotando que la realidad demuestra que existen distintos tipos de familia y el Ministerio debe proteger, amparar y fortalecerlas a todas.

11) Director de la Escuela de Gobierno del Centro de Derecho Público de la Universidad San Sebastián, señor Yamil Musa

En su exposición, el académico se refirió a los siguientes aspectos:

1.- Modificación de la denominación del Ministerio de Desarrollo Social a Ministerio de la Familia y Ministerio Social. El cambio es adecuado, entendiendo que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad donde se generan las relaciones entre los diversos cuerpos intermedios.

Varios países han agregando a la familia en la articulación de sus programas sociales, como por ejemplo Canadá, España, Finlandia, Reino Unido y Alemania.

2.- Conceptualización de familia. La Constitución Política de la República la define en su artículo 1 inciso segundo como el núcleo fundamental de la sociedad, siendo deber del Estado propender a su fortalecimiento. Respecto del concepto de familia que consagra el proyecto, a saber "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", la consideró pertinente, entendiendo que ella denota una noción amplia, y que lo contrario -es decir, una visión acotada- no es posible tratándose de una materia tan importante como el desarrollo social. Al respecto, se refirió a la postura del Comité de Derechos Humanos y del Comité CEDAW. El último ha sostenido que la noción de familia varía de un Estado a otro, por lo que es muy difícil tener una conceptualización única de ella. El Comité de Derechos Humanos, en tanto, ha sostenido que el concepto de familia debe interpretarse de manera amplia, para poder incluir a todas las personas que componen la sociedad, y atendiendo a las particularidades del Estado parte de que se trata.

Sin perjuicio de lo señalado, y comprendiendo el espíritu de la definición amplia que busca consagrar el proyecto, la cual respalda, manifestó una salvedad en relación al término "pareja", ya que no queda claro a qué se refiere. Estimó importante precisar este término.

3.- El establecimiento de la población objetiva del accionar del ministerio. Su campo de acción no se circunscribe solamente a los individuos en situación de vulnerabilidad, sino que también a las familias, entendiendo que las carencias se superan abordando a éstas y el entorno del individuo. De esta forma, se logra una integral visualización de la fragilidad.

4.- El enfoque familiar, intersectorial e interministerial que presenta el proyecto. La transversalidad apunta a cuestiones que generan el desarrollo sostenible de los pueblos, como la educación, la lucha contra la pobreza, la protección ambiental, los derechos humanos, etc. Estos temas articulan el conocimiento y constituyen el primer paso hacia la intersectorialidad.

Esta puede ser “usada” productivamente para resolver los problemas que se puedan manifestar. También permite compartir los recursos, saberes y experiencias de cada sector, posibilitando la búsqueda de las soluciones integrales en las políticas públicas; y, por último, permite un enfoque territorial para abordar las mismas.

El enfoque familiar es el pilar fundamental de los programas que va a desarrollar el Ministerio de la Familia y Desarrollo Social.

En relación con el enfoque interministerial del proyecto, señaló que la instancia que permite la coordinación y la información de las distintas Carteras es el Comité Interministerial, que tiene ciertas particularidades importantes, como por ejemplo que debe ponerse a su disposición la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuesto.

5.- El fortalecimiento de la familia en el artículo 3. El Ministerio se encargará de promover políticas públicas para fortalecer la familia, cuestión que es importante, pues releva el trato digno y el apoyo mutuo entre sus integrantes, propendiendo a la estabilidad y proyección en el tiempo, cuestión que no está contemplada en la definición de familia, y que sugirió considerar. También cabe subrayar el informe de seguimiento, que permitirá tener una visión ex post de las políticas acometidas.

6.- La explicitación de los sujetos de la política social, aspecto particularmente relacionado con personas y grupos vulnerables. Se reemplaza la frase “a la población” por la expresión “a las personas y grupos vulnerables”. Esto permite plasmar una noción diferente, pasando de una visión asistencialista a una de derechos humanos.

Concluida su intervención, y respondiendo a una consulta planteada por algunos miembros de la Comisión en cuanto a si, respecto del concepto de familia, es preferible utilizar el término “conviviente” o “pareja”, dijo que el primero (conviviente) ya está reconocido en nuestra legislación; mientras que el vocablo pareja no está definido aún, y sería interesante hacerlo a propósito de este proyecto.

12) De la Asociación de Funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social: señor René Díaz (presidente), señora Delia Americ (secretaria) y Lester Campos (director de finanzas)

A su juicio, el proyecto cumple con los objetivos de la política pública social, cuyo énfasis se radica en la incorporación del enfoque de “familia” como centro del quehacer ministerial en relación a la vulnerabilidad y la superación de las brechas sociales. Al respecto, enfatizaron sobre la importancia de radicar la política social sobre el núcleo familiar y no sólo sobre las personas individualmente consideradas.

Sin embargo, sostuvieron que la ley del ministerio permanecerá con un Sistema Nacional de Inversiones relativamente debilitado, verificándose ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Por otra parte, acusaron escasez de coordinación en la planificación regional, funciones y atribuciones, que siempre fueron altamente valoradas en materia de desarrollo estratégico y que no han sido llevadas a cabo del todo por los Gobiernos Regionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideraron que esta iniciativa es una oportunidad legislativa importante para ordenar aspectos orgánicos y de dotación de personal que no fueron resueltos ni con la creación del actual Ministerio, ni con la creación de la Subsecretaría de la Niñez.

Por ello, y en el entendido que los nuevos desafíos que esta modificación legal implica serán imposibles de asumir sin antes legislar sobre los aspectos referidos, es que plantearon la incorporación de las siguientes disposiciones transitorias al proyecto, refiriéndose a los fundamentos principales de cada propuesta:

1.- Delegar en el Presidente de la República la facultad de generar uno o más DFL de dotación de personal de todo el Ministerio, incluyendo a las tres Subsecretarías (esto supone, naturalmente, derogar los decretos con fuerza de ley de dotaciones vigentes), asegurando una mayor cantidad de plantas que de contrata, a fin de avanzar en estabilidad laboral para los trabajadores.

2.- Derogar el decreto supremo N° 15, delegando en el Presidente de la República la facultad de crear un nuevo decreto supremo orgánico que distribuya, en el nivel nacional y regional, las divisiones, departamentos y unidades del Ministerio y las regiones.

3.- En virtud de los innumerables encasillamientos que se han efectuado a otras instituciones públicas y otros que se encuentran en pleno desarrollo, todos asociados a modificaciones legales para asumir nuevos desafíos, es posible avanzar en un proceso similar para los funcionarios del actual Ministerio de Desarrollo Social, sin que ello signifique recursos adicionales para el fisco.

13) Directora del Centro UC de la Familia, señora Carmen Domínguez

Los principales ejes del proyecto son los siguientes: el enfoque familiar; la familia como núcleo central; el reconocimiento de la importancia del contexto de los individuos; el fortalecimiento del Sistema Intersectorial de Protección Social, y el mapa de la vulnerabilidad que se propone.

Hasta ahora, en su opinión, la familia no ha estado en el eje de las políticas públicas en Chile. No es que no existan políticas públicas que incidan en ella -aclaró-, pero la familia no es ni ha sido un criterio, o una consideración transversal, a la hora de idearlas e implementarlas. Por ello, carecemos de "datos duros" acerca de la realidad familiar en Chile.

Sin perjuicio de ello, puede afirmarse que la fortaleza de la familia en Chile está en la red familiar, es decir, en la familia ampliada, pudiendo incluso sostenerse que la familia subsidia al Estado, y no al revés, ya que este descansa sobre la red familiar. Sin embargo, como la familia no constituye un eje de las políticas públicas, la red familiar tampoco es considerada, aseveración que es fácilmente verificable al efectuar una revisión de todas las políticas públicas en los más diversos ámbitos (salud, vivienda, educación, tributario, etc.).

El proyecto de ley, por lo tanto, tiene que ser evaluado en ese contexto, considerando la preocupación que hasta ahora ha constituido la familia en el plano de las políticas públicas. En ese entendido, el proyecto es un avance en cuanto incorpora el enfoque familiar, aunque hay una serie de aspectos que pueden perfeccionarse.

Aspectos a considerar para el caso chileno.

Varios instrumentos internacionales que han sido ratificados por Chile, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, apuntan a la necesidad de proteger la familia. Igualmente, la Asamblea General de Naciones Unidas ha hecho énfasis en el reconocimiento de la importancia de las familias en el desarrollo económico y social de la sociedad, y en razón de ello es que dentro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, se destaca el rol de la familia para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la promoción de la integración social y la solidaridad intergeneracional.

En el plano interno, nuestra Constitución no solo reconoce y se refiere a la familia desde un punto de vista programático, sino que le asigna un deber al Estado, quien debe propender a su fortalecimiento. Por lo tanto, el Estado no tiene un mandato neutro, sino que tiene un mandato activo, que implica realizar acciones para promover la vida familiar.

En relación a los aspectos de política pública nacional, manifestó que la necesidad de considerar a la familia como eje de las políticas públicas surge a raíz de las transformaciones que esta está experimentando en diversos planos: demográficas, sociológicas, económicas, etc., no solo en Chile, sino que en todo el mundo, lo que ha obligado a que las políticas públicas se vayan adaptando a los nuevos cambios.

Agregó que en muchos países existe una institucionalidad destinada a promover y proteger a la familia. En algunos de ellos, por ejemplo, se han desarrollado programas que tienen por objeto permitir la concreción de un proyecto de familia y conciliar vida laboral y vida familiar, recogiendo la diversidad de familias.

En otro orden, si se observa la oferta programática para la familia en Chile (por ejemplo, bono base familiar, bono por control niño sano, bono por asistencia escolar; etc.), puede concluirse que ella existe, pero está dispersa, precisamente porque no hay un enfoque familiar que permita constatar sus efectos.

Principales desafíos que el proyecto plantea hacia el futuro.

Al respecto, se refirió en primer término al rol del Comité Interministerial. Señaló que no basta referirse a su existencia para generar una coordinación. El Comité tendría que asumir la tarea de crear una política pública nacional de apoyo y fortalecimiento a las familias, como sucede en otros países, como Colombia.

Otro desafío importante dice relación con la mirada del proyecto hacia la clase media. Aquí hay una gran oportunidad, pero para que ella tenga éxito se requiere que los programas se focalicen en la clase media, distinguiéndola de la población en situación de pobreza y diferenciando sus particulares necesidades. Por ello, hay que generar instrumentos de diagnóstico, monitoreo y evaluación apropiados a esta nueva población a la que se pretende apuntar.

El tercer desafío dice relación con un aspecto que ya ha sido revelado por la experiencia internacional, y es que el cambio de institucionalidad no será efectivo si no va acompañado de una importante inversión. Debe considerarse, por tanto, un presupuesto adecuado, asegurando su sostenibilidad financiera.

Pasando a otro orden, y en relación a la experiencia comparada, destacó que muchos países ya cuentan con una institucionalidad en esta materia: por ejemplo, Alemania (Ministerio Federal de Familia, Ancianidad, Mujer y Juventud), Italia (Ministerio de Familia y Discapacidad), etc.

En general, en los países occidentales se puede constatar que han ido fortaleciendo una institucionalidad de familia, principalmente en razón de los cambios que ella ha ido experimentando. Asimismo, una vez creada la institucionalidad, ella se materializa a través de diversas instancias, con el fin de aportar al desarrollo de las políticas públicas familiares. Por ejemplo, están los órganos consultivos, encargados de evaluar y proponer medidas técnicas y legislativas para las familias; las oficinas de protección familiar, cuyo fin es aportar a la planificación de la política familiar del gobierno central y los gobiernos locales, apoyar a las familias vulnerables y asumir la promoción y coordinación de medidas para la integración social de las familias; y las oficinas de investigación, para el asesoramiento e investigación de la política familiar.

En síntesis, el nuevo Ministerio es un avance para la política social, ya que por primera vez se coloca al centro de la política pública a la familia.

Concluida su intervención, el **diputado señor Naranjo (Presidente)** preguntó a la invitada si compartía el concepto de familia que propone el proyecto.

Al respecto, la **señora Domínguez** indicó que el Ministerio está apuntando en el sentido correcto, ya que la definición contemplada en el proyecto releva el concepto de red familiar o familia ampliada para efectos de la política pública. Sobre el punto, enfatizó que si como país no fortalecemos la red familiar, con las actuales tasas de natalidad nos veremos enfrentados en un muy corto plazo a la misma situación que hoy aqueja a los países europeos.

14) Encargada del Área de Políticas Públicas del Hogar de Cristo, señora Charlotte Pertier

A modo de comentario general, indicó que el Hogar de Cristo valora el proyecto de ley, pues incorpora la dimensión de la familia como núcleo fundamental de la sociedad y reconoce que corresponde al Estado generar las condiciones que permita a las familias alcanzar la mejor calidad de vida posible y su desarrollo pleno e integral.

A título de comentarios específicos, se refirió a los siguientes aspectos:

Definición de la población objetivo del Ministerio.

En el artículo 1° de la ley N° 20.530 se señala que el Ministerio de Desarrollo Social será el encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables (y sus familias, como propone el proyecto), promoviendo la movilidad e integración social y la partición con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

El proyecto de ley agrega un inciso segundo al referido artículo, que establece: “El Ministerio de Familia y Desarrollo Social colaborará también con el Presidente de la República en el diseño, implementación y coordinación de políticas, planes y programas destinados a brindar protección social a aquellas personas o grupos y familias que, sin ser vulnerables, pueden verse enfrentadas a contingencias o eventos adversos, que podrían conducirlos a una situación de vulnerabilidad.”.

Al respecto, estimó importante diferenciar los conceptos de pobreza, vulnerabilidad y riesgo de vulnerabilidad. Tanto para la pertinencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas, es necesario que en el diseño y planificación global se identifiquen claramente los diferentes tipos de beneficiarios. Esto es importante, porque dichas categorías presentan distintos tipos de necesidades, niveles de vulneraciones de derechos y gravedad en sus problemas; lo que finalmente, y en términos de diseño estratégico de política, implica diferenciar prioridades y énfasis.

Si bien no es necesario una alta especificación conceptual y operativa en la definición de poblaciones priorizadas en un marco legal de este tipo, sí es importante tener claridad con respecto a los grandes grupos que permitan segmentar y ordenar las políticas que serán materia de este Ministerio. Lo anterior, pensando -por ejemplo- en políticas de superación de pobreza, altamente especializadas y focalizadas; políticas de protección social para los grupos vulnerables, más enfocadas en el aseguramiento de umbrales mínimos de factores claves para la mantención de la estabilidad y capacidad de generación de ingresos en los hogares; y políticas universales que permitan asegurar y garantizar el ejercicio de los derechos, como por ejemplo el sistema de protección para la infancia.

En relación a lo anterior, la definición de grupos vulnerables ya se encuentra en la ley que crea del Ministerio de Desarrollo Social, definiéndola como aquella población que, no obstante supera los umbrales de pobreza, presenta necesidades específicas que justifican la implementación de políticas de protección social. Dicha definición, sostuvo, se debería mantener, tal como lo plantea el proyecto de ley.

Por otra parte, no está conceptualizada la pobreza. Si bien en el año 2011, cuando se promulgó la ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social, no era necesario hacerlo, ya que el concepto de pobreza utilizado era ampliamente conocido por su uso en políticas públicas, hoy sí es necesario hacerlo, porque a partir del año 2013 se incorpora una metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional. Dadas las implicancias de este cambio, tanto como la nueva población objetivo que surge y sus problemáticas (carencias multidimensionales), es necesario explicitar al menos de modo general que la pobreza se entiende como insuficiencia de ingresos para satisfacer necesidades básicas y, además, como brechas en dimensiones claves del bienestar y desarrollo de las personas, tales como educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social.

Con respecto al nuevo grupo incorporado, esto es, las personas que están en riesgo de vulnerabilidad, pese a que está sucintamente definido, a su juicio esta conceptualización no es clara y no permite identificar de manera más precisa el tipo de necesidades asociadas y, en consecuencia, el tipo de políticas que el Ministerio va a desarrollar. Puntualmente, se diferencia poco del concepto de vulnerabilidad, en el sentido que esta ya incluye a las familias que, según diferentes factores, se encuentran en riesgo de mermar sus condiciones de vida, por lo que no queda claro si son diferentes los riesgos o brechas de esta nueva población, con respecto a los grupos vulnerables. De esta manera, no se entiende si serían beneficiarios diferenciales al sistema de protección social, si se requiere profundizar o ampliar el alcance de este sistema, o si se segmentarán políticas.

Entendiendo que tanto el Estado como el Ministerio de Desarrollo Social incorporan, además, un enfoque de derechos en las políticas sociales, al menos debería estar brevemente definido e indicado cómo esta nueva reestructuración lo considera. Ello es relevante, si se tiene a la vista la inclusión de las políticas de protección a la infancia (parte de las políticas implementadas por SENAME), que actualmente considera los derechos de la infancia (que son universales) como principio orientador.

Más allá de que aún no queda claro en este proyecto a qué segmento particular se refiere el “riesgo de vulnerabilidad”, a modo general, estimó que aporta diferenciar e incorporar nuevos grupos y necesidades, ya que en un país que se encuentra en un proceso de cambios sociales se hace necesario incorporar mayores distinciones de políticas, que se adecuan a las nuevas necesidades de la sociedad y permitan asegurar derechos y umbrales mínimos para toda la población. Sin embargo, y teniendo como horizonte el enfoque de derechos, que implica entre otras cosas que existe un conjunto de derechos que se reconocen a todas las personas y que todas ellas, sin ningún tipo de distinción, pueden ejercerlos, existen diferentes grupos de personas que por condiciones o situaciones particulares (enfermedades, pobreza, discapacidad, vulnerabilidad), presentan dificultades para acceder y ejercer los diferentes derechos, incluso si estos se encuentran universalmente disponibles.

Sobre esto último, se debe distinguir entre la provisión de los derechos y su facilitación. Mientras la provisión garantiza nominalmente el acceso de todas las personas al objeto de sus derechos, la facilitación consiste en evitar que ese acceso sea puramente formal, al asegurar que realmente las personas puedan hacer uso de estos. En ocasiones, las políticas universales suelen eludir este problema. Por ejemplo, no basta con que la educación escolar se encuentre garantizada para todas las personas dentro de un país, cuando existen jóvenes que por lejanía o discapacidad no pueden ingresar a las escuelas. En este sentido, las fallas de una universalidad incompleta pueden ser cubiertas por políticas de focalización, que busquen mejorar las capacidades de las personas con mayor dificultad para hacer valer sus derechos.

Es por lo anterior que el Hogar de Cristo plantea que hay grupos particulares de la población que deben ser considerados sujetos privilegiados de derechos, para asegurar que su especial vulnerabilidad no limite el ejercicio de los derechos para todos reconocidos.

Las personas que viven en situación de pobreza son sujetos privilegiados de derechos, lo que el proyecto debería explicitar, ya que implica que las personas y familias que viven esta situación deben ser priorizadas por el Ministerio de Familia y Desarrollo Social. El Estado, a través de este Ministerio, debe ser capaz de comprometerse a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas que viven en situación de pobreza, y priorizar el acceso a servicios, planes y programas a dichas personas y sus familias.

Además, como ya el Ministerio identifica diferentes grupos vulnerables, y que tienen políticas especialmente asociadas a sus problemáticas (niñez, adultos mayores, población indígena), se debe identificar a otras poblaciones que viven en situación de pobreza y, además, presentan diferentes factores o situaciones que hacen que estén siendo efectivamente vulnerados en sus derechos, tales como las personas y familias en situación de calle; los niños, niñas y adolescentes en cuidado residencial; las personas en situación de pobreza que presentan consumo problemático de alcohol y otras drogas; los lactantes, niños y niñas en situación de pobreza y exclusión social que no asisten a la educación inicial; las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social que tienen discapacidad mental, psíquica y/o intelectual, lo que significa una doble espiral de exclusión; y los niños, niñas y jóvenes que se encuentran excluidos del sistema escolar. Estos son grupos vulnerados, no vulnerables, lo que conlleva una priorización especial y el diseño de políticas altamente especializadas, integrales y con altos estándares de calidad.

Enfoque familiar.

En el proyecto de ley se define el “enfoque familiar” en los siguientes términos: “Se entenderá por enfoque familiar la comprensión del individuo no en forma aislada sino que en el contexto de su entorno”. A su juicio, esta definición es insuficiente y se debería señalar qué se entiende específicamente por enfoque familiar. Si bien se agrega como una nueva función o atribución del Ministerio la de “Promover el fortalecimiento de la familia y el rol que ésta cumple en el ámbito de la vida en sociedad, potenciando el desarrollo, el trato digno y el apoyo mutuo entre quienes la componen, propendiendo a su estabilidad y proyección en el tiempo”, surge la interrogante de cómo se va a materializar el

enfoque familiar en la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social.

La experiencia como Hogar de Cristo y la evidencia internacional indica que las funciones y efectos de la familia son profundos y muchos de nuestros comportamientos están condicionados por el entorno familiar. Del mismo modo, hay que tener presente que si bien la familia es la fuente de apoyo primaria que permite que los individuos se desarrollen adecuadamente, ya sea tanto desde su aspecto biológico, psicológico como social, también puede ser la fuente de nuestros conflictos más amargos, dolorosos y psíquicamente estructurantes.

Es por lo anterior que en la inclusión del enfoque familiar se deben considerar los distintos tipos de familia y sus particularidades, sobre todo si son familias que viven en contextos de pobreza y exclusión social. El bajo nivel de ingreso es solo una de las múltiples adversidades que las familias que viven en pobreza deben enfrentar. A esto se suman adversidades asociadas a la pobreza, como problemas de consumo de alcohol y drogas, enfermedades de salud mental, violencia intrafamiliar y conductas infractoras de ley, entre otras, desventajas que son acumulativas a lo largo de la vida e incluso intergeneracionales. Por ejemplo, en el sistema de cuidado residencial de niños, niñas y jóvenes, hay estudios que señalan que alrededor de un 90% de las familias cuyos hijos han sido derivados a residencias viven en situación de pobreza. Asimismo, es esencial considerar que los problemas que enfrentan estas familias son de naturaleza compleja, diversa y multidimensional, por lo que se requiere de enfoques y estrategias individualizadas y flexibles para asistirlos, en particular porque usualmente enfrentan más de una desventaja o situación de stress.

En síntesis, se debe definir qué se entiende por enfoque familiar y cómo este respetará y se adaptará a los distintos tipos de familia y sus particularidades.

Concluida su intervención, la **diputada señora Amar** solicitó a la invitada profundizar cómo se debiera definir el enfoque familiar a que alude el proyecto.

Respondiendo la interrogante, la **señora Pertier** manifestó que lo más importante es que el enfoque familiar se defina de la manera más concreta posible. Agregó que la Fundación Hogar de Cristo maneja distintos conceptos de enfoque familiar, dependiendo de la población con la cual trabaja. Enfatizó que no hay una sola forma de trabajar con las familias, debiendo respetarse sus particularidades y su composición. Para ello, debe realizarse un estudio concreto de los tipos de familia que existen, a fin de poder abordar de mejor manera el enfoque familiar. A su juicio, se puede avanzar hacia una definición más amplia de enfoque familiar, más allá de entender al individuo inserto y no como un ser aislado.

b) Discusión y votación particular

El proyecto consta de 2 artículos, que fueron objeto del siguiente tratamiento por parte de la Comisión:

Artículo 1

Incorpora varias modificaciones en la ley N°20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, como pasa a examinarse:

N°1

Reemplaza en su denominación, la expresión "Ministerio de Desarrollo Social" por "Ministerio de Familia y Desarrollo Social".

Fue aprobado por unanimidad, con los votos de los diputados (as) Amar, Berger, Ibáñez, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Santana, Troncoso y Velásquez; **conjuntamente con una indicación** de los diputados Barrera, Naranjo y Velásquez (Esteban), **aprobada por simple mayoría**, que sustituye la expresión "de Familia" por "de las Familias". Votaron a favor de la indicación los diputados (as) Barrera, Ibáñez, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna) y Velásquez (Esteban); en contra lo hicieron los diputados (as) Amar, Berger, Longton, Santana y Troncoso.

Cabe hacer notar que, de acuerdo a la indicación, dicha enmienda se hace extensiva al resto del articulado del proyecto, cuando corresponda.

El **diputado señor Naranjo (Presidente)** argumentó a favor de la indicación, señalando que cuando se abordó el concepto de familia durante la discusión general del proyecto, se abogó por una definición amplia que fuera inclusiva de las diversas expresiones de familias que existen, por lo que parece pertinente dar cuenta de este objetivo en la denominación que recibirá el ministerio.

En la misma línea, el **diputado señor Barrera** hizo mención a un informe de la BCN, que destaca que hay diversas formas de hacer familia, y no un solo modelo de la misma, lo que se encuentra reconocido en diversos tratados internacionales.

Al respecto, el **señor Ministro de Desarrollo Social** consideró que el nombre propuesto por el Ejecutivo para este ministerio, esto es, “de Familia y Desarrollo Social”, consagra una denominación neutra que además es coherente con la definición amplia de familia que también propone el proyecto para efectos de esta ley. A su juicio, el abrir este debate sobre si debiésemos referirnos a “la familia” o a “las familias”, pone el acento sobre un aspecto del proyecto que no refleja la discusión que hubo a su respecto en el proceso de audiencias.

Por su parte, la **diputada señora Amar** defendió la propuesta del Ejecutivo, estimando que lo más idóneo es hacer referencia en el nombre del ministerio al término “familia”, cuyo alcance e interpretación será determinado posteriormente por la definición que, en definitiva, se apruebe del concepto de familia.

Nº2

Este numeral efectúa adecuaciones de tipo formal, producto del cambio de nominación del ministerio, en todos los artículos de la ley que correspondan, además de cambiar la denominación del “Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez” por “Comité Interministerial de la Niñez”.

Fue aprobado por la misma votación que la indicación recaída en el numeral 1: 6 a favor y 5 en contra.

Nº3

Este incorpora varias enmiendas en el artículo 1 de la ley precitada, que crea el Ministerio de Desarrollo Social.

a) La primera modificación se refiere al inciso primero, que en su texto en vigor, en lo pertinente, encomienda a dicha Cartera la función de diseñar y aplicar las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social.

La modificación consiste en agregar, después de la expresión “grupos vulnerables”, la siguiente: “y familias”.

Esta letra del numeral 3 fue aprobada por unanimidad (13); conjuntamente con una indicación del diputado Naranjo, que agrega después de la expresión “grupos vulnerables” la siguiente: “en distintos momentos del ciclo vital”; quedando el texto, en la parte pertinente, del siguiente modo: “personas o grupos vulnerables y familias, en distintos momentos del ciclo vital”.

Participaron en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, Ibáñez, Longton, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Sabag, Santana, Troncoso, Velásquez (Esteban) y Van Rysselberghe.

b) Se agrega el siguiente inciso segundo nuevo, pasando el actual segundo a ser tercero, y así sucesivamente:

“El Ministerio de Familia y Desarrollo Social colaborará también con el Presidente de la República en el diseño, implementación y coordinación de políticas, planes y programas destinados a brindar protección social a aquellas personas o grupos y familias

que, sin ser vulnerables, pueden verse enfrentadas a contingencias o eventos adversos, que podrían conducirlos a una situación de vulnerabilidad.”.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) este literal; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación del diputado Longton, que agrega después del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “Dichas políticas, planes y programas propenderán a evitar que los destinatarios pasen a una condición de vulnerabilidad en los términos de la presente ley.”.

c) Se reemplaza el inciso tercero, que en su texto vigente señala lo siguiente:

El Ministerio de Desarrollo Social velará por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, a nivel nacional y regional. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social velará por que dichos planes y programas se implementen en forma descentralizada o desconcentrada, en su caso.

El texto sustitutivo del referido inciso dice así:

“El Ministro de Familia y Desarrollo Social velará por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, a nivel nacional y regional, desde un enfoque familiar, en los casos que corresponda. Se entenderá por enfoque familiar, la comprensión del individuo no en forma aislada sino que en el contexto de su entorno. Asimismo, el Ministerio de Familia y Desarrollo Social velará por que dichos planes y programas se implementen en forma descentralizada o desconcentrada, en su caso.”.

La Comisión aprobó este literal por unanimidad (12), con los votos de los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, Ibáñez, Longton, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Sabag, Troncoso, Velásquez (Esteban) y Van Rysselberghe; conjuntamente con las siguientes indicaciones:

i) Del diputado Longton, por unanimidad (12), que consiste en una adecuación formal.

ii) De los diputados Barrera, Ibáñez y Naranjo, que agrega después de la frase “desde un enfoque familiar” la expresión “y de integración social”. Fue aprobada por unanimidad (13).

Participaron en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, Ibáñez, Longton, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Sabag, Santana, Troncoso, Velásquez (Esteban) y Van Rysselberghe.

El **diputado señor Ibáñez** manifestó que su indicación busca entender a las familias desde una lógica integradora, incorporando un aspecto multidimensional en la definición, lo que a su juicio la fortalece.

El **señor Ministro de Desarrollo Social** se manifestó a favor de la indicación, por estimar que ella es coherente con el espíritu de la ley N° 20.530.

Profundizando en su objetivo, el **diputado señor Ibáñez** opinó que existe un desafío cultural a la hora de abordar las políticas públicas, el que dice relación con entender la normativa como un símbolo que aporte y avance hacia el reconocimiento de diversos contextos, que hoy no están reconocidos expresamente.

d) Se modifica el inciso cuarto, que pasa a ser quinto, que en la parte correspondiente asigna al Ministerio la función de velar por que las prestaciones de acceso preferente o garantizadas que contemplen los subsistemas propendan a brindar mayor equidad y desarrollo social a la población en el marco de las políticas, planes y programas establecidos.

La enmienda consiste en sustituir la expresión “a la población”, por la frase “a las personas o grupos vulnerables y sus familias”.

La Comisión rechazó por unanimidad (11) dicha modificación. Tomaron parte en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, Ibáñez, Longton, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Troncoso, Velásquez (Esteban) y Van Rysselberghe.

Sin perjuicio de ello, se aprobó por asentimiento unánime (11) una indicación del diputado Ibáñez, referida también al inciso cuarto, que agrega después de la expresión “a la población” la frase “, a las personas, grupos vulnerables y sus familias”.

A propósito de la indicación de su autoría, el **diputado señor Ibáñez** abogó por mantener la expresión “a la población” y no hiper focalizar la atención en las personas, los grupos vulnerables y sus familias. A su juicio, se trata de un criterio que, si bien históricamente ha tenido sus deficiencias, es necesario reconfigurarlo en función de esta nueva conceptualización que propone el proyecto. Añadió que el PNUD, en su informe “Desiguales”, ha corroborado que la lamentable distribución de recursos, si bien ha impedido que la pobreza extrema baje, la pobreza multidimensional se mantiene y la concentración de riqueza se ha seguido sosteniendo en el tiempo.

El **señor Ministro de Desarrollo Social** manifestó su anuencia con la indicación parlamentaria.

Complementando lo anterior, la **Subsecretaria de Evaluación Social, señora Alejandra Candia**, dijo que esto dice relación con el cambio de enfoque que propone el proyecto, en el sentido de abordar la vulnerabilidad no solo desde un punto de vista individual, sino que considerando también las variables de entorno de esas personas vulnerables.

e) En el actual inciso sexto, que pasa a ser séptimo, y que encomienda al ministerio velar por la participación de la sociedad civil en las materias de su competencia, en especial, aquellas dirigidas a personas o grupos vulnerables, y niños, se intercala entre la expresión “vulnerables,” y “niños”, la palabra “familias”.

La Comisión aprobó por unanimidad dicha enmienda, con los votos de los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, Ibáñez, Longton, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Troncoso, Velásquez (Esteban) y Van Rysselberghe.

f) En el inciso séptimo, ahora inciso octavo, que establece que el ministerio procurará mantener información a disposición de la sociedad respecto al acceso y mantención de los programas sociales, se sustituye la expresión “la sociedad” por la frase “las personas, grupos vulnerables y familias”.

Este literal recibió una indicación sustitutiva de los diputados Barrera y Naranjo, aprobada por unanimidad (13), que reemplaza en el aludido inciso la expresión “la sociedad” por “todas las personas”.

Participaron en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, José Miguel Castro, Ibáñez, Longton, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Sabag, Troncoso, Velásquez (Esteban) y Van Rysselberghe.

Por otra parte, también se aprobó, por unanimidad (12), una indicación de los diputados Mellado (Cosme) y Naranjo, que agrega en el inciso séptimo, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la oración “Dicha información deberá proporcionarse en diversos soportes, con el fin de favorecer la inclusión de todas las personas.”.

Participaron en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, Ibáñez, Longton, Mellado (Cosme), Naranjo, Pérez (Joanna), Santana, Troncoso, Velásquez (Esteban) y Van Rysselberghe.

N°4

Este modifica el artículo 2 de la ley, que en varios numerales da un concepto de programas sociales, personas o grupos vulnerables, etc. Se propone incorporar el siguiente numeral 1) nuevo, pasando el 1) a ser 2) y así sucesivamente:

“1) Familia: 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.”.

Este literal del número 4) del artículo 1 del proyecto recibió una indicación de los diputados Longton, Naranjo y Esteban Velásquez, aprobada por simple mayoría, que reemplaza su texto por el siguiente:

“1) Familia: “Conjunto de personas unidas por vínculos afectivos o de parentesco o de convivencia, en que generalmente existen relaciones de apoyo o auxilio mutuo y que asumen habitual y colectivamente sus necesidades pudiendo desarrollar entre ellos lazos de protección, asistencia, cuidado y/o sustento.”.

Votaron a favor de la indicación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, José Miguel Castro, Ibáñez, Longton, Cosme Mellado, Naranjo, Troncoso y Esteban Velásquez; en tanto que lo hicieron en contra los diputados (as) Joanna Pérez, Sabag y Van Rysselberghe.

La **diputada señora Pérez (Joanna)** justificó su voto en contra aduciendo que la definición no dice que la familia es el “núcleo fundamental de la sociedad”, que para ella es clave que se recoja.

En el mismo sentido se pronunció el **diputado señor Sabag**.

En sentido contrario, el **diputado señor Longton** argumentó que la omisión de ese concepto obedece a que la idea es plasmar en el texto de la ley una definición de carácter técnico y no en base a principios, los que ya están establecidos en la Constitución. En definitiva, se trata de plasmar un concepto funcional a las labores del Ministerio de las Familias y Desarrollo Social.

Por otro lado, **en virtud de una indicación** del diputado Longton, **aprobada por unanimidad**, se incorpora en el artículo 2 de la ley, como nuevo numeral 4), y alterándose correlativamente la numeración de los numerales siguientes, la definición que pasa a transcribirse:

“4) Personas o grupos y familias en riesgo de vulnerabilidad: aquellos que sin ser vulnerables por razones sociales, económicas, de salud, entre otras, pueden verse enfrentadas a la pérdida de su estabilidad requiriendo un esfuerzo público especial para prevenir el desmejoramiento de sus condiciones de vida y bienestar social.”.

Participaron en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, José Miguel Castro, Ibáñez, Longton, Cosme Mellado, Naranjo, Joanna Pérez, Troncoso, Van Rysselberghe y Esteban Velásquez.

Al respecto, el **diputado señor Longton** indicó que en el artículo 2º, la ley N° 20.530 define “persona o grupo vulnerable”, y este proyecto está incorporando una nueva noción de “personas, grupos o familias en riesgo de vulnerabilidad”, que también corresponde definir.

El **señor Ministro de Desarrollo Social** manifestó su anuencia con la indicación.

N°5

Introduce varias enmiendas en el artículo 3 de la ley, que enuncia las funciones y atribuciones especiales del ministerio.

a) Se agrega una letra x) nueva, pasando la actual letra x) a ser y), del siguiente tenor:

“x) Promover el fortalecimiento de la familia y el rol que ésta cumple en el ámbito de la vida en sociedad, potenciando el desarrollo, el trato digno y el apoyo mutuo entre quienes la componen, propendiendo a su estabilidad y proyección en el tiempo.”.

La Comisión aprobó por unanimidad (12) este literal, reubicándose el mismo al final de las modificaciones incorporadas por el numeral 5). Participaron en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, José Miguel Castro, Ibáñez, Longton, Cosme Mellado, Naranjo, Joanna Pérez, Troncoso, Van Rysselberghe y Esteban Velásquez.

b) En la letra a), que se refiere a estudiar, diseñar y proponer al Presidente de la República las políticas, planes y programas sociales de su competencia, en particular las orientadas a las personas o grupos vulnerables y la erradicación de la pobreza, se intercala entre las frases “las personas o grupos vulnerables y” y “la erradicación de la pobreza” la siguiente expresión: “familias y a”.

La Comisión aprobó por unanimidad (12) la enmienda; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación del diputado Longton, que intercala entre la expresión “grupos vulnerables” y la conjunción “y” la frase “o en riesgo de vulnerabilidad”. De esta manera, el texto, con ambas modificaciones, queda en la parte pertinente como sigue: “personas o grupos vulnerables o en riesgo de vulnerabilidad, familias y a la erradicación”

c) En el inciso final de la letra c), que consagra la facultad de la DIPRES para solicitar al ministerio la elaboración de informes de recomendación respecto a programas no comprendidos en el numeral 1) del artículo 2 de la ley, se efectúa una adecuación de referencia, derivada de que se incorpora un nuevo número 1 en dicho artículo.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) este literal.

Participaron en la votación los diputados (as) Amar, Barrera, Berger, José Miguel Castro, Ibáñez, Longton, Cosme Mellado, Naranjo, Joanna Pérez, Sabag, Troncoso, Van Rysselberghe y Esteban Velásquez.

d) En el párrafo primero de la letra d), que consagra la función de “colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de éste y de otros ministerios, mediante la evaluación de, entre otros, su eficiencia, su eficacia y su focalización. Estos informes de seguimiento de ejecución de los programas sociales deberán ser puestos a disposición del Comité Interministerial de Desarrollo Social”; se propone intercalar entre la frase “mediante la evaluación” y la expresión “de”, la siguiente frase: “y pronunciamiento a través de un informe de seguimiento”.

La Comisión aprobó por idéntica votación (13) dicha enmienda.

e) En el referido párrafo primero de la letra d), se intercala entre la expresión “programas sociales” y la oración “deberán ser puestos a disposición del Comité Interministerial”, la siguiente oración: “podrán ser considerados en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos y”.

Fue aprobada, asimismo, por unanimidad (13).

f) Se agrega en la letra d) el siguiente párrafo segundo, pasando el actual segundo a ser tercero:

“Un reglamento expedido por el Ministerio de Familia y Desarrollo Social, y suscrito además por el Ministro de Hacienda, regulará dichos informes, determinando, entre otros aspectos, el contenido, las etapas, plazos, la periodicidad y, en general, las normas necesarias para asegurar la transparencia del proceso de evaluación.”.

Se aprobó por idéntica votación (13).

g) En el párrafo segundo, que pasa a ser tercero, de la letra d), se efectúa una adecuación de referencia, de idéntico alcance a la señalada en la letra c) de este numeral.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) la aludida enmienda.

h) En la letra e) del artículo 3, que en síntesis establece la función de analizar de manera periódica la realidad social nacional y regional, de modo de detectar las necesidades sociales de la población e informarlas al Comité Interministerial, se intercala entre la expresión “de la población” y la frase “e informarlas al Comité”, la siguiente: “y de las familias”.

Se aprobó por idéntica votación (13).

i) Consiste en una adecuación de referencia en el párrafo final de la letra g), consecuencia también de la modificación del artículo 2 de la ley.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) la aludida enmienda.

j) Agrega en la letra n), que encomienda al ministerio la atribución de administrar el Registro de Información Social, el siguiente texto luego del punto aparte, que pasa a ser seguido:

“En este contexto, se faculta al Ministerio de Familia y Desarrollo Social permitir a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el acceso a los datos que en este Registro se contengan para los fines que corresponda en el marco de sus atribuciones, sólo en lo relacionado con la evaluación de los programas sociales, con la elaboración de informes financieros, así como con los estudios necesarios para aquello. Con todo, se accederá a los datos solo de manera innominada. Asimismo, la información que extraiga el mencionado Servicio deberá ser de carácter indeterminado e indeterminable respecto a los datos personales. En caso que los funcionarios de la Dirección de Presupuestos o aquel que en nombre de ésta tenga acceso a los datos del Registro, y los utilicen con fines diversos para los que fueron solicitados de acuerdo al presente literal, serán sancionados conforme al Título V de la Ley N° 19.628.”.

Fue aprobada, también, por unanimidad (13).

k) Agrega en la letra o), que plasma la función de promover el mejoramiento constante en la gestión del Sistema Intersectorial de Protección Social, a continuación del punto aparte, que pasa a ser punto seguido, la siguiente oración:

“Este mejoramiento procurará que dicho Sistema Intersectorial de Protección Social opere bajo un enfoque familiar, en los casos que corresponda.”.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) esta modificación; conjuntamente, y por idéntica votación, con una indicación del diputado Ibáñez, que agrega después de la expresión “que corresponda” la siguiente frase: “, desde una comprensión multidimensional de los niveles de vulnerabilidad social”.

l) Sustituye en la letra u), que consagra la función de asesorar técnicamente a los intendentes, esta última palabra por la expresión “Delegados Presidenciales Regionales”, consecuencia de la reforma constitucional sobre gobierno y administración regional.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) este literal.

N° 6

Este numeral del artículo 1 del proyecto contiene una modificación meramente formal al artículo 5 de la ley, que se explica por la incorporación de una letra x) en el artículo 3 de la misma ley, según se vio en su lugar.

Fue aprobado por unanimidad (13).

N°7

Este numeral, que modifica el artículo 6 de la ley con un alcance análogo al anterior, **fue objeto de una indicación del Ejecutivo, aprobada por unanimidad (13), que lo reemplaza** por el siguiente texto:

“7) Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 6°:

a) Agrégase, entre la frase “las funciones establecidas en las letras” y el vocablo “ñ”, lo siguiente: “a), en el marco de las atribuciones vigentes de dicha Subsecretaría y en coordinación con la Subsecretaría de Evaluación Social,”.

b) Reemplázase la expresión “s) y u)” por la siguiente: “s), u) y x)”.

N°8

Este incorpora una adecuación de mera referencia en el artículo 6 bis de la ley.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) el numeral en referencia.

N°9

Incorpora diversas enmiendas en el artículo 8 de la ley, que en síntesis dispone que en cada región habrá un Seremi del MDS, dependiente de dicha Cartera, que asesorará al intendente y ejercerá las funciones específicas que se enuncian, entre ellas la contemplada en la letra h), esto es, colaborar con la Subsecretaría de Evaluación Social en la identificación de las personas o grupos vulnerables de la región.

Las letra a), b) y d) del numeral 9 consisten en meras adecuaciones formales o de nomenclatura.

La letra c) del numeral, en tanto, intercala en la letra h) del artículo 8, entre las expresiones “personas, grupos o” y “vulnerables de la Región”, el vocablo “familias”.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) este numeral, en el entendido que la modificación que incorpora su literal c) a la letra h) del artículo 8 de la ley consiste en reemplazar la expresión “personas o grupos” por “personas, familias o grupos”.

N°10 y 11

Estos numerales incorporan adecuaciones de referencia en los artículos 12 letra h) y 13 inciso segundo de la ley.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) ambos numerales.

N°12

Este modifica la letra a) del artículo 14 de la ley en mención, que consagra la atribución del Comité Interministerial de proponer al Presidente de la República los lineamientos y objetivos estratégicos de las políticas de equidad y o desarrollo social.

La enmienda consiste en agregar al final de la oración el siguiente texto: “, desde un enfoque familiar, en los casos que corresponda.”.

La Comisión aprobó por unanimidad (13) el numeral en comento.

N°13

Este incorpora el siguiente artículo 27 bis en la ley:

“Artículo 27 bis.- Facúltese al Ministro de Familia y Desarrollo Social, o al funcionario del Ministerio de Familia y Desarrollo Social que éste designe por acto administrativo al efecto, para constituirse como Presidente de la Fundación de las Familias,

cuya personalidad jurídica fue concedida por decreto exento N° 735, de 28 de mayo de 1990, del Ministerio de Justicia, y consecuentemente del respectivo directorio.”.

Fue aprobado, asimismo, por asentimiento unánime (13).

N°14

El numeral 14 agrega el siguiente artículo sexto transitorio en la ley en referencia:

“Artículo sexto.- Las referencias que las leyes, reglamentos u otras normas vigentes hagan al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministro de Desarrollo Social, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, a los Secretarios Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, al Comité Interministerial de Desarrollo Social y al Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez, se entenderán hechas al Ministerio de Familia y Desarrollo Social, al Ministro de Familia y Desarrollo Social, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Familia y Desarrollo Social, a los Secretarios Regionales Ministeriales de Familia y Desarrollo Social, al Comité Interministerial de Familia y Desarrollo Social y al Comité Interministerial de la Niñez, respectivamente.”.

Se aprobó por unanimidad (13).

N°15

Incorpora el siguiente artículo séptimo transitorio:

“Artículo séptimo.- Mientras no sean nombrados los Delegados Presidenciales Regionales, las normas legales de la presente ley que hagan referencia a dichas autoridades se entenderán referidas a los Intendentes.”.

Fue aprobado por idéntica votación que el anterior (13).

Artículo 2

El artículo 2 del proyecto establece que el mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante su primer año de vigencia se financiará con cargo a la partida presupuestaria de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y, en los años siguientes, con cargo a los recursos que se establezcan en las respectivas leyes de presupuestos del Sector Público.”.

La Comisión aprobó también por unanimidad (13) el artículo precitado.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

Las siguientes indicaciones fueron rechazadas:

1) De los diputado Barrera, Ibáñez y Naranjo, por simple mayoría (5 a favor y 8 en contra), que proponía intercalar en el inciso tercero del artículo 1 de la ley N°20.530, propuesto por el Ejecutivo, entre la frase “en el contexto de su entorno” y el punto seguido, la oración “y de los distintos tipos de familias, así como de sus particularidades y niveles de vulnerabilidad social y pobreza”.

2) Del diputado Boris Barrera, por simple mayoría (3 a favor y 10 en contra), que proponía suprimir el numeral 4) del artículo 1 del proyecto, relativo al concepto de familia.

3) De la diputada Sandra Amar, por idéntica votación que la anterior, cuyo objeto era sustituir el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo en el referido numeral del artículo 1, por el siguiente: “1) Familia: núcleo fundamental de la sociedad,

compuesto por personas unidas por vínculos de parentesco o de convivencia, en que existen relaciones de naturaleza afectiva y de apoyo mutuo, que forman parte de un mismo hogar y tienen lazos de protección, cuidado y sustento entre ellos”.

4) De la diputada Virginia Troncoso, por la votación señalada, y cuya finalidad era sustituir el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por personas unidas por vínculos de matrimonio o de parentesco tanto en línea recta como colateral, o que en general comparten o forman parte de un hogar común, o que tienen lazos de protección, cuidado y sustento entre ellos, mediante un presupuesto de alimentación común o que tienen un vínculo de protección y cuidado familiar, atendidas las condiciones de vulnerabilidad o riesgo.”.

5) Del diputado Andrés Longton, por la misma votación, y que proponía sustituir el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: conjunto de personas unidas por vínculos afectivos o de parentesco, en que existen relaciones de apoyo o auxilio mutuo, y que generalmente asumen colectivamente sus necesidades y comparten un mismo hogar, desarrollando entre ellos lazos de protección, asistencia, cuidado y/o sustento entre ellos.”.

6) Del diputado Leonidas Romero, por la votación antes mencionada, y cuyo propósito era sustituir el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por personas unidas por vínculos de matrimonio o de parentesco tanto en línea recta como colateral, incluyendo en el concepto de familia a las mujeres en estado gestacional y como miembro de la familia la persona en gestación. Hogar son las personas que forman parte en un lugar en común y viven bajo un mismo techo, que tienen lazos de protección, cuidado y sustento entre ellos, comparten presupuesto, alimentación y que tienen un vínculo de protección y cuidado.”.

7) De la diputada Virginia Troncoso y del diputado Leonidas Romero, también por simple mayoría, como queda consignado, y cuyo fin era reemplazar el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por personas unidas por vínculos de matrimonio o de parentesco tanto en línea recta como colateral. Hogar son las personas que forman parte en un lugar en común o que tienen lazos de protección, cuidado y sustento entre ellos, comparten presupuesto, alimentación y que tienen un vínculo de protección y cuidado.”.

8) Del diputado Diego Ibáñez, por análoga votación (3 a favor y 10 en contra), para sustituir el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: institución social compuesta por personas unidas por vínculos de parentesco y/o afectivos, que generalmente comparten un presupuesto de alimentación común y que pueden desarrollar lazos de solidaridad entre ellos.”.

9) De la diputada Joanna Pérez, por idéntica votación, que proponía sustituir el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por personas unidas por vínculos afectivos, de parentesco o de pareja, en que existen relaciones de apoyo mutuo, que generalmente comparten un mismo hogar y tienen lazos de protección, cuidado y sustento entre ellos.”.

10) Del diputado Boris Barrera, por la misma votación, cuyo fin era reemplazar el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: conjunto de personas unidas por un vínculo legal o de hecho que comparten lazos. En el caso de las personas unidas por vínculo legal, no se exigirá, para efectos de esta ley, que dichos lazos tengan naturaleza afectiva y de apoyo mutuo, bastando acreditar legalmente la relación entre personas. En el caso de las relaciones de hecho, se es familia en la medida que las personas comparten un mismo hogar y/o que acrediten la existencia de lazos de protección o asistencia y/o acrediten la existencia de lazos de cuidado y auxilio y/o acrediten que existe entre ellos lazos afectivos demostrables.”.

11) Del diputado Jaime Naranjo, por la votación antes mencionada, y cuyo propósito era sustituir el concepto de familia propuesto por el Ejecutivo, por el siguiente: “1) Familia: núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por un grupo de personas que pueden o no estar unidas por vínculos de parentesco o de convivencia, 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.”.

V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES

No hay.

VI.- TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Por las consideraciones expuestas, y las que dará a conocer el diputado informante, la Comisión de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación recomienda a la Sala aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica:

1) Reemplázase, en su denominación, la expresión “Ministerio de Desarrollo Social” por “Ministerio de las Familias y Desarrollo Social”.

2) Sustitúyense en todo el articulado de la ley las siguientes denominaciones: “Ministerio de Desarrollo Social” por “Ministerio de las Familias y Desarrollo Social”, “Ministro de Desarrollo Social” por “Ministro de las Familias y Desarrollo Social”, “Comité Interministerial de Desarrollo Social” por “Comité Interministerial de las Familias y Desarrollo Social” y “Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez” por “Comité Interministerial de la Niñez”.

3) Incorpóranse las siguientes modificaciones en el artículo 1:

a) Reemplázase en el inciso primero la frase “a las personas o grupos vulnerables” por la siguiente: “a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital”.

b) Agrégase el siguiente inciso segundo nuevo, pasando el actual segundo a ser tercero y así sucesivamente:

“El Ministerio de las Familias y Desarrollo Social colaborará también con el Presidente de la República en el diseño, implementación y coordinación de políticas, planes y programas destinados a brindar protección social a aquellas personas o grupos y familias que, sin ser vulnerables, pueden verse enfrentadas a contingencias o eventos adversos, que podrían conducirlos a una situación de vulnerabilidad. Dichas políticas, planes y programas propenderán a evitar que los destinatarios pasen a una condición de vulnerabilidad en los términos de esta ley.”.

c) Reemplázase el actual inciso tercero, que pasa a ser cuarto, por el siguiente:

“El Ministerio de las Familias y Desarrollo Social velará por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, a nivel nacional y regional, desde un enfoque familiar y de integración social, en los casos que corresponda. Se entenderá por enfoque familiar, la comprensión del individuo no en forma aislada sino que en el contexto de su entorno. Asimismo, el Ministerio de las Familias y Desarrollo Social velará por que dichos planes y programas se implementen en forma descentralizada o desconcentrada, en su caso.”.

d) Agrégase en el actual inciso cuarto, que pasa a ser quinto, a continuación de la expresión “a la población”, la frase “, a las personas, grupos vulnerables y sus familias”.

e) Intercálase en el actual inciso sexto, que pasa a ser séptimo, entre la expresión “vulnerables,” y “niños”, la palabra “familias”.

f) Reemplázase en el actual inciso séptimo, que pasa a ser octavo, la expresión “la sociedad”, por “todas las personas”; y agrégase a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “Dicha información deberá proporcionarse en diversos soportes, con el fin de favorecer la inclusión de todas las personas.”.

4) Incorpóranse las siguientes enmiendas en el artículo 2:

a) Agrégase el siguiente numeral 1), pasando los actuales 1) y 2) a ser numerales 2) y 3), y el actual 3) a ser 5):

“1) Familia: conjunto de personas unidas por vínculos afectivos o de parentesco o convivencia, en que generalmente existen relaciones de apoyo o auxilio mutuo y que asumen habitual y colectivamente sus necesidades, pudiendo desarrollar entre ellos lazos de protección, asistencia, cuidado y o sustento.

b) Intercálase el siguiente numeral 4), nuevo, pasando el actual 4) a ser numeral 6), y así sucesivamente:

“4) Personas o grupos y familias en riesgo de vulnerabilidad: aquellos que sin ser vulnerables por razones sociales, económicas, de salud, entre otras, pueden verse enfrentadas a la pérdida de su estabilidad requiriendo un esfuerzo público especial para prevenir el desmejoramiento de sus condiciones de vida y bienestar social.”.

5) Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 3:

a) Reemplázase en la letra a) la expresión “a las personas o grupos vulnerables” por “a las personas o grupos vulnerables o en riesgo de vulnerabilidad, familias”.

b) Reemplázase en el párrafo final de la letra c) la referencia al numeral 1) del artículo 2, por “numeral 2) del artículo 2”.

c) Intercálase en el párrafo primero de la letra d), entre la frase “mediante la evaluación” y la expresión “de”, lo siguiente:

“y pronunciamiento a través de un informe de seguimiento”.

d) Intercálase en el párrafo primero de la letra d), entre las frases “programas sociales” y “deberán ser puestos a disposición del Comité Interministerial”, la siguiente oración:

“podrán ser considerados en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos y”.

e) Agregáse en la letra d) el siguiente párrafo segundo, pasando el actual segundo a ser párrafo tercero:

“Un reglamento expedido por el Ministerio de las Familias y Desarrollo Social, y suscrito además por el Ministro de Hacienda, regulará dichos informes, determinando, entre otros aspectos, el contenido, las etapas, plazos, la periodicidad y, en general, las normas necesarias para asegurar la transparencia del proceso de evaluación.”.

f) Reemplázase en el actual párrafo segundo de la letra d), que pasa a ser tercero, la referencia al numeral 1) del artículo 2, por “numeral 2) del artículo 2”.

g) Intercálase en la letra e), entre las expresiones “de la población” y “e informarlas al Comité”, la siguiente: “y de las familias”.

h) Reemplázase en el párrafo final de la letra g) la referencia al numeral 5) del artículo 2, por “numeral 7) del artículo 2”.

i) Agrégase en la letra n), a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

“En este contexto, se faculta al Ministerio de las Familias y Desarrollo Social permitir a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el acceso a los datos que en este Registro se contengan para los fines que corresponda en el marco de sus atribuciones, sólo en lo relacionado con la evaluación de los programas sociales, con la elaboración de informes financieros, así como con los estudios necesarios para aquello. Con todo, se accederá a los datos solo de manera innominada. Asimismo, la información que extraiga el mencionado Servicio deberá ser de carácter indeterminado e indeterminable respecto a los datos personales. En caso que los funcionarios de la Dirección de Presupuestos o aquel que en nombre de ésta tenga acceso a los datos del Registro, y los utilicen con fines diversos para los que fueron solicitados de acuerdo al presente literal, serán sancionados conforme al Título V de la ley N° 19.628.”.

j) Agrégase en la letra o), a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración:

“Este mejoramiento procurará que dicho Sistema Intersectorial de Protección Social opere bajo un enfoque familiar, en los casos que corresponda, desde una comprensión multidimensional de los niveles de vulnerabilidad social.”.

k) Reemplázase en la letra u) la expresión “Intendentes” por “Delegados Presidenciales Regionales”.

l) Agrégase una letra x), nueva, pasando la actual letra x) a ser y), del siguiente tenor:

“x) Promover el fortalecimiento de las familias y el rol que éstas cumplen en el ámbito de la vida en sociedad, potenciando el desarrollo, el trato digno y el apoyo mutuo entre quienes las componen, propendiendo a su estabilidad y proyección en el tiempo.”.

6) Reemplázase en el artículo 5 la expresión “v) y w)” por la siguiente: “v), w) y x)”.

7) Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 6:

a) Agrégase, entre la frase “las funciones establecidas en las letras” y el vocable “ñ”, lo siguiente: “a), en el marco de las atribuciones vigentes de dicha Subsecretaría y en coordinación con la Subsecretaría de Evaluación Social,”.

b) Reemplázase la expresión “s) y u)” por la siguiente: “s), u) y x)”.

8) Reemplázase en el artículo 6 bis la expresión “u) y w)” por la siguiente: “u), w) y x)”.

9) Incorpóranse las siguientes modificaciones al artículo 8:

a) Reemplázase en el inciso primero la expresión “Intendente” por “Delegado Presidencial Regional”.

b) Reemplázase en la letra a) la expresión “Intendente” por “Delegado Presidencial Regional”.

c) Reemplázase en la letra h) la expresión “personas o grupos” por “personas, familias o grupos”.

d) Reemplázase en el literal i) la expresión “el número 4)” por la siguiente: “el número 6)”.

10) Reemplázase la letra h) del artículo 12 por la siguiente: “h) Ministra de la Mujer y la Equidad de Género.”.

11) Reemplázase en el artículo 13 la expresión “Ministros de Justicia y de Transportes y Telecomunicaciones” por “Ministros de Justicia y Derechos Humanos y de Transportes y Telecomunicaciones”.

12) Agrégase en la letra a) del artículo 14, antes del punto aparte, la siguiente frase:

“, desde un enfoque familiar, en los casos que corresponda”.

13) Agrégase el siguiente artículo 27, nuevo:

“Artículo 27.- Facúltese al Ministro de las Familias y Desarrollo Social o al funcionario del Ministerio de las Familias y Desarrollo Social que éste designe por acto administrativo al efecto, para constituirse como Presidente de la Fundación de las Familias, cuya personalidad jurídica fue concedida por decreto exento N° 735, de 28 de mayo de 1990, del Ministerio de Justicia, y consecuentemente del respectivo directorio.”.

14) Agrégase el siguiente artículo sexto transitorio:

“Artículo sexto.- Las referencias que las leyes, reglamentos u otras normas vigentes hagan al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministro de Desarrollo Social, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, a los Secretarios Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, al Comité Interministerial de Desarrollo Social y al Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez, se entenderán hechas al Ministerio de las Familias y Desarrollo Social, al Ministro de las Familias y Desarrollo Social, a las Secretarías Regionales Ministeriales de las Familias y Desarrollo Social, a los Secretarios Regionales Ministeriales de las Familias y Desarrollo Social, al Comité Interministerial de las Familias y Desarrollo Social y al Comité Interministerial de la Niñez, respectivamente.”.

15) Agrégase el siguiente artículo séptimo transitorio:

“Artículo séptimo.- Mientras no sean nombrados los Delegados Presidenciales Regionales, las normas legales de la presente ley que hagan referencia a dichas autoridades se entenderán referidas a los Intendentes.”.

Artículo segundo.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante su primer año de vigencia se financiará con cargo a la partida presupuestaria de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social. En los años siguientes se financiará con cargo a los recursos que se establezcan en las respectivas leyes de presupuestos del Sector Público.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 8 y 22 de agosto; 5, 12 y 26 de septiembre; 3, 10, 17 y 24 de octubre de 2018; con la asistencia de las diputadas señoras Sandra Amar, Catalina Del Real, Joanna Pérez y Virginia Troncoso; y de los diputados señores Boris Barrera, Álvaro Carter, Diego Ibáñez, Joaquín Lavín, Andrés Longton, Cosme Mellado, Jaime Naranjo (Presidente), Jorge Sabag, Alejandro Santana, Esteban Velásquez y Enrique Van Rysselberghe.

Los diputados José Miguel Castro, Andrés Celis y Frank Sauerbaum reemplazaron al diputado Alejandro Santana; el diputado Enrique Van Rysselberghe reemplazó al diputado Joaquín Lavín; y el diputado Bernardo Berger reemplazó a la diputada Catalina del Real.

También concurrió el diputado señor Amaro Labra.

Sala de la Comisión, a 6 de noviembre de 2018

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión