

## MINUTA SOBRE MEDIDAS PRO-FAMILIA QUE PUEDEN PROPONERSE DENTRO DEL MARCO DE LA AGENDA ECONÓMICO-SOCIAL<sup>1</sup>

¿Qué medidas pro - familia pueden incluirse dentro de los proyectos de ley que pretenden regular los efectos de la pandemia (caso fortuito) en diversos contratos?

El artículo 45 del Código Civil define al caso fortuito fuerza mayor como ‘el imprevisto al que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc. En ese sentido, los **elementos esenciales** del caso fortuito fuerza mayor son: 1) la **inimputabilidad**, 2) **imprevisibilidad** y 3) **irresistibilidad**.

Con base en esto, recientemente se han presentado diversos proyectos de ley, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, que pretenden regular los efectos que ha tenido la pandemia del COVID-19 en Chile. Lo que todos estos proyectos tienen en común es que buscan eximir del cumplimiento de sus obligaciones contractuales a determinadas personas que se ven imposibilitadas de cumplir con estos por los efectos producidos por la pandemia, y que los colocan en una situación de caso fortuito fuerza mayor. El problema que se plantea en dichos proyectos es la falta de precisión de los efectos jurídicos del caso fortuito fuerza mayor. A través de la eximición del cumplimiento de las obligaciones contractuales, estos proyectos terminan imponiendo obligaciones sobre una de las partes únicamente y exonerando a la otra parte por completo. Ejemplo de esto es el proyecto de ley que pretende prohibir el alza en las rentas de arrendamiento y dispone la suspensión de su pago, así como del desalojo del arrendatario, en los casos y bajo las condiciones que indica (Boletín 13373-03).

Otros proyectos son un poco más propositivos respecto a la implementación de medidas de protección para las familias, pero continúan fundamentando estas proposiciones desde una perspectiva meramente económica. Ejemplo de esto es la ley que se publicó recientemente que establece medidas para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas por el impacto del COVID-19 en Chile, a través de la cual se pretende otorgar un subsidio económico a las familias más vulnerables de Chile para que puedan hacer frente a los efectos de la pandemia. El problema de estas medidas es que son cortoplacistas y los problemas y retos a los que se están

---

<sup>1</sup> Daniela Constantino Llaven, abril 2020.

enfrentando y se van a continuar enfrentando las familias chilenas son a largo plazo. Además, de acuerdo con los análisis de diversos expertos, los efectos de la pandemia COVID-19 se van a endurecer con el tiempo. Por lo tanto, estas medidas cortoplacistas son insuficientes y es necesario que las medidas que se propongan para aliviar la carga de las familias tengan una visión a largo plazo y no se limiten únicamente a lo económico.

Los proyectos que actualmente se encuentran circulando en ambas cámaras y que contienen medidas a favor de las familias chilenas con motivo del COVID-19 son los siguientes:

1. Proyecto de ley que dispone la difusión obligatoria y gratuita de programas educativos, a través de canales de televisión de libre recepción y de radioemisoras regionales o locales, durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe, declarado en razón de la pandemia de COVID-19 (boletín 13440-24).
2. Proyecto de ley que dispone la emisión de una franja educativa, a través de los canales de televisión de libre recepción, durante la vigencia del estado de excepción de catástrofe decretado a raíz de la pandemia COVID-19 (boletín 13407-24).
3. Proyecto de ley que dispone la suspensión del pago de las cuentas de los servicios básicos, como medida de protección de los usuarios ante la crisis generada por la emergencia sanitaria por el COVID-19 (Boletín 13417-03).
4. Proyecto de ley que modifica a la ley N°19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, para restringir temporalmente la facultad del administrador de suspender o requerir la suspensión del servicio eléctrico a los copropietarios que se encuentren morosos en el pago de gastos comunes, durante la vigencia del estado de catástrofe decretado con ocasión de la pandemia por COVID-19 (boletín 13388-14).
5. Proyecto de ley que dispone la suspensión del cobro de aranceles y derechos de matrícula y similares, por parte de instituciones de educación superior, durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, con ocasión de la pandemia COVID-19 (boletín 13378-04).
6. Proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo, para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad Covid-19 (boletín 13364-13).

La protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad es esencial. Para poder aprovechar este momento político y proponer medidas efectivas para la protección de las familias en Chile que no sean cortoplacistas y no se limiten únicamente a hacer frente a la pandemia COVID-19, es importante hacer un análisis comparativo respecto de las medidas que otros países del mundo han implementado y que les han resultado eficientes en la protección y promoción de la familia.

En Alemania, por ejemplo, se han implementado rebajas de impuestos a padres solteros, la creación de centros de cuidado diurno para los niños más vulnerables y que hacen puente con la educación preescolar, así como la implementación de subsidios y programas de cuidado infantil. El Ministerio de la Familia de dicho país desarrolló un protocolo de balance trabajo-familia a través de una mesa conformada por asociaciones industriales y la más grande confederación de Sindicatos alemana. Desde el Ministerio de la Familia se estima que este nuevo protocolo podría tener retornos sobre el 40% que las medidas de conciliación trabajo-familia tradicionales.

Otro caso es el Estado de Singapur, en donde 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, interés del niño y recomendaciones para parejas que se encuentran en proceso de divorcio. Una segunda iniciativa digna de ser mencionada es el *ComCare*, un fondo de financiamiento con el cual se financian distintas iniciativas públicas y privadas que pueden insertarse en 5 ejes: asistencia de corto y mediano plazo, asistencia a largo plazo, apoyo económico para niños de hasta 14 años, apoyo provisional rápido y urgente y apoyo a comunidades. A través del fondo se apoyo sólo durante el 2016 a más de 83.000 hogares.

Dentro de las políticas para fomentar los nacimientos se han implementado dos estrategias principales: por una parte, se tiene aquellas dirigidas a ámbitos económicos como son los incentivos financieros, los cuales se presentan en gran parte de los países que cuentan con agendas pro - familia como es Hungría y Polonia, y por otro lado se encuentran las iniciativas que conllevan cambios culturales o sociales que requieren cierta homogeneidad social, como es el caso de Georgia.

En el año 2015 el gobierno de Hungría comenzó un programa nominado CSOK o Programa de subsidio de vivienda familiar, el cual contenía una amplia agenda familiar enfocada en los subsidios de viviendas tanto de compra de nuevos hogares, como la reventa de viviendas. La primera iniciativa otorga 600.000 HUF a familiar con solo un hijo, a aquellas con dos hijos se les puede otorgar 2.6 millones HUF, y a



aquellas familias con tres o más hijos, se les otorga un monto de 10 millones de HUF. “Los compromisos de tener hijos se limitan a tres para parejas sin hijos, dos para parejas con un hijo y uno para parejas con dos hijos. Las parejas tienen cuatro años para cumplir su compromiso de tener un hijo, ocho para tener dos hijos y diez para tener tres”<sup>2</sup>. Por otro lado, los subsidios de recompra van desde 600.000 HUF para familias con un hijo, 1.430.000 HUF para dos hijos, 2.200.000 HUF para tres hijos, y 2.750.000 para tres hijos o más, además “Los solicitantes que reciben los subsidios y luego tienen más hijos de los planeados pueden solicitar una subvención de HUF 400,000 por niño, siempre y cuando el dinero se utilice para pagar el préstamo de su vivienda.”<sup>3</sup>

El incremento en los indicadores de fertilidad es visible en Hungría desde 2014 y más prominente en 2015 a 2016 por la implementación del programa CSOK, con un aumento de 2,46 a 2,50<sup>4</sup>, incremento que se perdió en los años venideros, lo cual llevó a que el primer ministro implementara una nueva estrategia, y que conjuntamente se buscara incentivar el matrimonio como medida a largo plazo de natalidad, y no solo la maternidad.

En Polonia los programas pro-familia se han dividido en dos tipos, por un lado tenemos las políticas indirectas o implícitas que no están dirigidas directamente a las familias, pero conllevan efectos importantes para estas como lo es la prevención del desempleo, y por otro lado están las políticas directas o explícitas cuyas acciones son dirigidas de a los hogares y a los miembros individuales de estos. En abril del 2016 el gobierno polaco comenzó un programa llamado Familia 500+ (Rodzina 500+) para así mejorar las condiciones de vida de familias numerosas mediante el aumento de las tasas de natalidad en el país, y la reducción de la pobreza infantil. El programa contiene un beneficio libre de impuestos de 500 PLN por mes para el segundo hijo y cualquier consecuente hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, lo que constituye a aproximadamente un 10% del salario bruto promedio de Polonia en Julio del 2019<sup>5</sup>; además se implementa la posibilidad de gozar el mismo beneficio si el ingreso es inferior a 800 PLN por miembro familiar o inferior a 1200 PLN por miembro en el caso de familia con discapacitados. “El programa cubre aproximadamente el 55 por ciento de todos los niños en Polonia menores de 18 años. Los datos muestran que más de 3,82 millones de niños hasta los 18 años estaban cubiertos por el programa a fines de febrero de 2017, con un gasto total de 21 billones de PLN”<sup>6</sup>. El efecto negativo existente en este programa es la disminución de padres trabajadores debido al

---

<sup>2</sup> BUDAPEST BUSINESS JOURNAL (2016).

<sup>3</sup> BUDAPEST BUSINESS JOURNAL (2016).

<sup>4</sup> EUROSTAT (2019).

<sup>5</sup> TRADING ECONOMICS (2019).

<sup>6</sup> EUROPEAN COMMISSION (2018).



incentivo monetario, “235,000 personas renuncian al trabajo, principalmente mujeres en familias donde trabajan ambos padres (más de 200,000) y padres solteros (25,000).”<sup>7</sup>

En Georgia, en el año 2007, se inició una campaña religiosa que buscaba incentivar los nacimientos y bajar los índices de aborto en el país, para lograr este objetivo, el patriarca Ilia II de la iglesia ortodoxa decidió realizar bautizos personalmente a los nacidos como tercer hijo en una familia. El programa tuvo éxito ya que según estudios del organismo como Geostat.ge<sup>8</sup> o Eurostat<sup>9</sup>, el año 2008 la natalidad sufrió un gran incremento comparado tanto a lo que históricamente se había visto en Georgia, como lo sucedido en otros países de la Unión Europea. Otro de los incrementos importantes a partir de este programa fue el de los nacimientos de un tercer hijo dentro de las familias polacas, dejando claro que la iniciativa estaba surgiendo efecto, además, dentro de los primeros años del proyecto los nacimientos de primeros y segundos hijos también aumentaron, pero tendieron a disminuir en los últimos años debido a que ahora solo se enfocaban a concebir a su tercer hijo. Conjuntamente a lo anterior, bajo la iniciativa aumentaron los hijos de parejas casadas mientras que los nacimientos fuera del matrimonio bajaron, lo cual se debe principalmente a que para poder acceder al bautizo y bendición del líder de la iglesia ortodoxa en Georgia, es necesario estar casado.

Sin desmedro de lo anterior, este tipo de iniciativas solo puede llevarse a cabo en países con una gran homogeneidad social que permita convencer a gran parte de la sociedad, en el caso de Georgia, 90% de los habitantes son pertenecientes a la religión ortodoxa, por lo cual una invitación a ser bautizado por el líder de la iglesia es una experiencia imperdible para los creyentes. No se puede pasar por alto la efectividad abismal que tiene este tipo de técnicas, ya que son sustentables en el tiempo a diferencia de aquellas económicas que incrementan durante un tiempo, luego se mantienen, para posteriormente decaer, pero no es viable para países con culturas o sociedades heterogéneas.

En conclusión, derivado de todo lo anterior y tomando en consideración las circunstancias actuales que envuelven al país respecto a la pandemia por el COVID-19, consideramos que incluir medidas pro - familia dentro de los proyectos de ley que pretenden regular los efectos del caso fortuito fuerza mayor en diversos contratos, no es la opción más viable para potenciar estas medidas. Esta opción podría significar el riesgo de enfocarnos en la adopción de medidas meramente cortoplacistas, que sólo alivien a las familias por un periodo breve de tiempo, pero no medidas que protejan y

---

<sup>7</sup> WIŚNIEWSKA, MUSIAŁ, ŚWIECKA (2017).

<sup>8</sup> GEOSTAT (2002,2014).

<sup>9</sup> EUROSTAT (2019).

alivien de manera sustancial a las familias chilenas. Por lo tanto, consideramos que la mejor opción es crear y presentar nuestro propio proyecto de ley que regule de manera justa y equitativa los efectos jurídicos del caso fortuito fuerza mayor, y que incorpore medidas pro – familia que no solo vayan encaminadas a proteger y aliviar a las familias en las circunstancias actuales, si no también a largo plazo. Una visión a largo plazo es fundamental para poder realmente lograr los efectos deseados en la vida en sociedad. Consecuentemente, consideramos que un buen punto de partida es la inclusión, dentro de este proyecto de ley, de programas de acompañamiento de las familias, medidas que vayan encaminadas a la conciliación trabajo y familia, el fomento de la utilización del post natal obligatorio para el padre, la creación de centros de cuidado infantil en las empresas, entre otros.