

Proyecto de ley que reconoce el derecho al cuidado y crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados

Boletín N° 16905-31

Julio de 2024

1. Antecedentes

- Los sistemas de cuidados son soluciones sistémicas que buscan atender a las personas con dependencia y a sus cuidadores. La Organización Mundial de la Salud define como dependiente a quien requiere apoyo de un tercero para la realización de las actividades básicas de la vida diaria —como bañarse y comer— por periodos de tiempo prolongado (OMS, 2015).
- La oferta actual en torno a programas de cuidado considera:
 - Actualmente existen más de 70 programas estatales de cuidados dependientes de MDSyF, MINSAL, MINEDUC y MINTRAB.¹
 - Red Local de Apoyos y Cuidados (RLAC): destinado a personas con dependencia funcional moderada a severa y su cuidador principal.²
 - Módulo de Cuidados – RSH: para reconocer a las personas cuidadoras no remuneradas. Se estima que en Chile hay más de 700 mil cuidadores no remunerados y actualmente se han registrado 100 mil.
- Los principales problemas en el rubro de los cuidados son la baja cobertura de servicios y la escasez de servicios que apoyen a quienes cuidan (Lira, 2023).
- En este contexto, el proyecto de ley señala asumir un compromiso con la ciudadanía de avanzar en el reconocimiento del derecho al cuidado y la construcción de un Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados con el objeto de consolidar y proyectar diversas acciones en materia de cuidados.

1. Oferta inicial: programa “4 a 7” y programas O8: Centros Diurnos del Adulto Mayor, Cuidados Domiciliarios, Fondo Subsidio ELEAM, Condominios de Viviendas Tuteladas, Residencias para Adultos en Situación de Discapacidad, Tránsito a la Vida Independiente, Ayudas Técnicas, Estipendio, Centros Comunitarios de Cuidados.

Nueva oferta: se ingresan 50 programas que se encuentran en funcionamientos a través de 11 servicios públicos de MINSAL, MINTRAB, MINVU y MINEDUC, que corresponden a servicios como cuidados en instituciones y comunitarios, cuidados en el hogar, servicios de apoyo, ayudas técnicas y habitabilidad, promoción de la corresponsabilidad, competencia y empleo y transferencias monetarias.

2. El RLAC cuenta con servicios de atención domiciliaria y/o especializada. Para el 2024 se espera que llegue a 140 comunas y en 2026 a todo el país, atendiendo a 75.000 personas con dependencia severa inscritos en el Registro Social de Hogares (RSH). Durante la tramitación de la ley de presupuesto 2024 se incrementó en un 25% lo destinado a la Red Local.

Contenido

1. Objeto del proyecto de ley, definiciones y principios:

1.1. Reconocimiento del derecho al cuidado (art. 1): se establece que el objeto de la ley es reconocer a todas las personas el derecho al cuidado, el cual comprende el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado. Además, se establece que su garantía será de forma gradual y progresiva y se señala que el sujeto del derecho es toda persona que, durante el curso de su vida y en atención a su situación de dependencia o por no haber alcanzado su plena autonomía, requieren recibir cuidados. Así también, son sujetos las personas cuidadoras, sean remuneradas o no.

1.2. Definiciones (art. 2): se definen conceptos como **autonomía; cuidados; niños, niñas y adolescentes; persona mayor; persona con dependencia; persona con discapacidad; persona cuidadora remunerada y no remunerada; servicios de apoyo; servicios de cuidado; y vida independiente.**

Llama especialmente la atención la amplitud con que se aborda la autonomía siendo el estado que permite controlar y tomar por iniciativa propia decisiones acerca del proyecto personal de vida. Esto incorpora a niños, niñas y adolescentes sin distinguir si están bajo el cuidado de su familia, y sin considerar la normativa sobre derechos y obligaciones que el Código Civil y otros cuerpos legales establecen al respecto.

1.3. Principios (art. 3): se incluyen para efectos de interpretar y aplicar la ley los principios de **autonomía y vida independiente, biopsicosocial, coordinación, corresponsabilidad social, corresponsabilidad de género, curso de vida, interculturalidad, intersectorialidad, interseccionalidad, participación y diálogo social, y territorial de desarrollo.**

En esto se puede apreciar un cambio relevante respecto de otros principios que normalmente se incluyen en leyes que consideran la prestación de servicios por parte del Estado tales como calidad, equidad, universalidad, responsabilidad, transparencia, y que están ausentes en este proyecto. En cambio, se utilizan principios provenientes de ciertas doctrinas académicas como la interseccionalidad o la corresponsabilidad social, que pretenden más bien redefinir concepciones sobre lo que es cuidar.

2. Creación del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados, el que incluye:

2.1. Crear bajo la Subsecretaría de Evaluación Social dependiente del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, una **Secretaría de Apoyos y Cuidados** que será la encargada de planificar, coordinar y supervisar el sistema. Esta Secretaría no tendrá a su cargo la administración y provisión de programas, ya que continuarán siendo realizados por los órganos del Estado que cuenten con esta oferta. Será dirigida por un Secretario Ejecutivo (art. 11).

2.2. Modificar la conformación del **Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Cuidados**, que definirá los lineamientos del Sistema. Incluirá a los Ministerios de Desarrollo Social y Familia; Hacienda; Secretaría General de la Presidencia; Mujer y Equidad de Género; Educación; Trabajo y Previsión Social; Salud; Vivienda y Urbanismo; Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; Interior y Seguridad; Economía, Fomento y Turismo; Transporte y Telecomunicaciones; de Obras Públicas; y de Agricultura (art. 34 que introduce modificaciones a la ley N°20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia).

2.3. Crear el **Consejo de la Sociedad Civil para los Apoyos y los Cuidados** cuya función será asesorar al Ministerio en las materias relevantes para el Sistema, promoviendo los procesos participativos (art. 10 letra d).

2.4. Crear los **Comité Regional de Apoyos y Cuidados** cuya función es facilitar la coordinación de la oferta regional en materia de apoyos y cuidados (art. 10 letra e).

2.5. Crear los **Consejos Regionales de la Sociedad Civil** para los apoyos y cuidados, cuya función es asesorar al Comité Regional de Apoyos y Cuidados, en materia de oferta regional de apoyos y cuidados (art. 10 letra f).

2.6. Tener una **Política Nacional de Apoyos y Cuidados**, cuyo objetivo es propender a la creación de las condiciones político-institucionales que fomenten una nueva organización social del cuidado y garanticen el ejercicio y el acceso a los servicios de apoyo (art. 15). La Política será monitoreada por la Secretaría de Apoyos y Cuidados, debiendo dar cuenta al Comité Interministerial de los avances; y a su vez será evaluada por la Subsecretaría de Evaluación Social (art. 18).

2.7. Tener un **Plan Nacional de Apoyos y Cuidados**, que contendrá acciones sectoriales e intersectoriales concretas y medibles en materia de apoyos y cuidados, dirigidas a ejecutar la Política Nacional de Apoyos y Cuidados (art. 16).

3. Programas del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados:

3.1. Se establece como oferta principal un programa en todo el territorio nacional que entregará acompañamiento a las personas con dependencia severa y sus personas cuidadoras, a través de servicios de apoyo y cuidados. Su diseño, ejecución y evaluación estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (art. 19 y 20).

3.2. Se señala la posibilidad de que los gobiernos regionales puedan celebrar convenios con instituciones públicas o privadas que realicen actividades en el ámbito de los apoyos y cuidados, en la medida que sean sin fines de lucro (art. 21).

4. Deberes de los órganos de la Administración del Estado que forman parte del SNAC:

4.1. Se establecen deberes para distintos organismos que conforman el Estado tales como el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud, Vivienda y Urbanismo, y Transporte y Telecomunicaciones.

4.2. Se establecen obligaciones generales para todos los organismos de la Administración del Estado, los privados y las organizaciones sociales en materia de corresponsabilidad social y de género, tales como promover y fomentar la corresponsabilidad social, de género y parental en trabajadores y trabajadoras; la conciliación de la maternidad, paternidad y vida familiar, la prevención de la violencia y acoso en los espacios de trabajo, el ejercicio del derecho a la desconexión digital y al libre descanso y acciones de autocuidado (art. 23).

5. Sistema de Gestión de Información de Apoyos y Cuidados:

5.1. Se crea el SGIC con el fin de asegurar el funcionamiento y el acceso a información oportuna y mejora continua del SNAC, a partir de la recolección, tratamiento, procesamiento, gestión, administración, difusión e intercambio de información (art. 30).

5.2 Asimismo, se establecen sanciones para quienes no respeten la confidencialidad de los datos o la utilicen para fines distintos a los previstos por la ley (art. 31 y 32).

6. Artículos transitorios:

- 6.1. Las disposiciones entran en vigencia a contar de su publicación.
- 6.2. No obstante, durante el primer año y mientras no se haya dictado el Decreto Supremo que incorpore al SNAC programas y servicios en materia de apoyos y cuidados a propuesta del Comité Interministerial, la oferta programática del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), del Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), de la actual Red Local de Apoyos y Cuidados (RLAC) y del Programa Pago Cuidadores de Personas con Discapacidad, serán parte del SNAC.
- 6.3. Se establece un plazo de seis meses para dictar los reglamentos.

Comentarios:

1. No logra resolver los problemas evidenciados sobre las labores de cuidado y la oferta existente:

- a. Los principales problemas que se evidencian en materia de cuidados –y que muchos son recogidos en los antecedentes del proyecto de ley– son las desfavorables condiciones socioeconómicas de hogares con presencia de personas dependientes, una oferta disponible de baja cobertura, carente de recursos suficientes para extender su alcance, y una oferta extremadamente fragmentada y atomizada. Además, las personas cuidadoras manifiestan problemas como la alta proporción de trabajo informal no remunerado, la sobrerrepresentación de mujeres en trabajos de cuidados informales, la invisibilización de los trabajos de cuidados, la ausencia de prestaciones y servicios para cuidadores, la necesidad de contar con tiempo libre y el empobrecimiento sostenido de quienes cuidan.³
- b. El elemento común que manifestaron tanto quienes requieren cuidados como quienes cuidan es la **falencia de los instrumentos de focalización, junto con la insuficiencia de los recursos humanos, financieros y logísticos para el funcionamiento de los programas.**
- c. Sin embargo, el proyecto de ley no se hace cargo de estas problemáticas, pues **el principal énfasis del proyecto es sobre la nueva institucionalidad, y no sobre soluciones a las problemáticas planteadas.** En efecto, el proyecto solo menciona en su artículo 20 un programa que acompaña y atiende a personas con dependencia severa, en comparación con los más de 10 artículos que abordan la gobernanza y creación de nuevos espacios institucionales. Además, se ha planteado la necesidad de una ventanilla única para solucionar la fragmentación de la oferta la cual tampoco se establece al mantener los más de 70 programas bajo el alero de distintos ministerios y servicios.
- d. Además, dado que el costo asociado es considerable (0,3% del PIB, el promedio OCDE es 1,5%), el proyecto de ley debiese enfocarse también en hacer mejoras o rediseños a los más de 70 programas existentes, a partir de evaluaciones a fin de hacer ajustes para un mejor funcionamiento.

2. Modifica el concepto de dependencia afectando la prestación de los programas

- a. El proyecto define que una persona con dependencia es *«toda persona que se encuentre en un estado o situación que no ha alcanzado su plena autonomía, o que la ha perdido parcial o totalmente, por motivos de salud, de curso de vida o de discapacidad, según corresponda, y que requiere apoyos y/o cuidados de otra u otras personas para realizar actividades básicas de la vida diaria y participar en la sociedad» (art 2 letra e).*

3. Lira, J.P. 2023. Radiografía de la Dependencia Funcional en Chile. IdeaPaís. y Fernández, M.B., Hojman, A., Inostroza, A., Miranda, P., Narea, M., Reyes, J., Salinas, C. 2023. Sistema Nacional de Cuidados en Chile: consideraciones y propuestas. Temas de la Agenda Pública, 18(167), 1-24. Centro de Políticas Públicas UC.

Asimismo, el proyecto entiende por autonomía como el «estado que permite controlar y tomar, por iniciativa propia, decisiones acerca del proyecto personal de vida» (art 2 letra a).

- b. Actualmente la dependencia se define en la ley 20.422 como **«el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de una o más deficiencias de causa física, mental o sensorial, ligadas a la falta o pérdida de autonomía, requieren de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar las actividades esenciales de la vida»** (art. 6 letra e). Definición que se aplica a toda la institucionalidad existente, como la Red Local de Apoyo al Cuidado y que se recoge de la OMS y es acorde a su comprensión a nivel internacional.
- c. Básicamente, el proyecto establece que los dependientes ya no serán quienes tienen una falta o pérdida de autonomía funcional y por tanto requieren de ayuda para realizar actividades de la vida diaria, sino todas las personas que no han llegado a su plena autonomía (niños y adolescentes principalmente) o que la han perdido, pero no sólo en términos funcionales, sino respecto de la toma de decisiones de su proyecto de vida. Así, por ejemplo, la iniciativa al definir los servicios de apoyo distingue entre adultos mayores, personas con discapacidad y personas dependientes (art 2 letra i).
- d. El cambio en la definición tiene una serie de problemas. Por una parte, no queda claridad respecto de quiénes serían los titulares de la política, tampoco cuál es el tipo de prestaciones que busca entregar. Todo podría ser incorporado bajo el concepto de servicios de cuidado. También puede afectar de forma significativa el derecho de los padres de educar a sus hijos.
- e. La amplitud que se propone, en vez de solucionar el problema, termina complejizando aún más la prestación de programas de apoyo. Sobre todo, si se considera que internacionalmente se ha planteado que, para el diseño de dichos sistemas, es necesario contar con una clara definición de quiénes son los beneficiarios –en base a criterios de elegibilidad y prioridad–, los servicios que se ofrecen, la forma en que se asegura la calidad de esas prestaciones y los mecanismos y fuentes de financiamiento⁴ (Medellín et al., 2018).

3. No incorpora a la familia, desconociendo las obligaciones establecidas en el Código Civil:

- El art. 222 del Código Civil plantea en su inciso primero: *«La preocupación fundamental de los padres es el interés superior del hijo, para lo cual procurarán su mayor realización espiritual y material posible, y lo guiarán en el ejercicio de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana de modo conforme a la evolución de sus facultades».*
- Además, el art. 223 señala: *«Aunque la emancipación confiera al hijo el derecho de obrar independientemente, queda siempre obligado a cuidar de los padres en su ancianidad, en el estado de demencia, y en todas las circunstancias de la vida en que necesitare sus auxilios. Tienen derecho al mismo socorro todos los demás ascendientes, en caso de inexistencia o de insuficiencia de los inmediatos descendientes».*
- El cuidado es un deber en primer lugar de la familia, principalmente de los padres respecto de sus hijos, y los hijos respecto de sus padres (deber en el que se basan normativas como por ejemplo la ley 21.484 de responsabilidad parental y pago efectivo de pensiones de alimentos). El reconocimiento de este deber no implica desconocer el carácter social que tienen los cuidados y sus repercusiones (sobre todo cuando su ejercicio es muy solitario,

4. Medellín, N., Ibarrarán, P. Matus, M. y Stampini, M., 2018. Cuatro elementos para diseñar un sistema de cuidados. Nota Técnica No IDB-TN-1438, Banco Interamericano del Desarrollo, citado en Fernández, M.B., Hojman, A., Inostroza, A., Miranda, P., Narea, M., Reyes, J., Salinas, C. 2023. Sistema Nacional de Cuidados en Chile: consideraciones y propuestas. Temas de la Agenda Pública, 18(167), 1-24. Centro de Políticas Públicas UC.

absorbente, cansador y muchas veces tiene consecuencias en la salud). Implica que el Estado y la sociedad deben apoyar en el cumplimiento de esta labor, pero nunca sustituirla (de hecho cada vez se ha vuelto más difícil que el Estado se haga cargo de labores que en su esencia necesitan vínculos humanos).

- Sin embargo, **el proyecto de ley no menciona ni una sola vez a las familias:**
 - Se plantean los cuidados como un «*trabajo socialmente necesario, que comprende un amplio conjunto de actividades cotidianas de gestión y sostenibilidad de la vida, que se realizan dentro o fuera del ámbito del hogar y que generan bienestar biopsicosocial en quienes los reciben*» (art. 2 letra b).
 - Se habla de niños, niñas y adolescentes sin aludir a que pueden ser hijos (art. 2c). Lo mismo ocurre con las personas mayores, no se plantean como padres o ascendientes (art. 2 letra d).
 - Sólo se alude al vínculo de parentesco cuando se define a la persona cuidadora no remunerada porque las incluye, pero también considera a quienes sin tener este vínculo no son remuneradas (art. 2 letra g).
 - No se señala cómo la Política Nacional de Apoyos y Cuidados –que crea las condiciones institucionales del SNAC y garantiza el cuidado (art. 15)– mantiene a la familia como centro de los cuidados.
 - Sólo se alude a la familia como parte de las acciones que deberá ejecutar el Ministerio de Educación en cuanto a facilitar el ingreso a establecimientos educacionales de niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a grupos *familiares* compuestos por personas que accedan o puedan acceder a servicios de cuidados, como grupo de especial protección (art. 25 letra b).
- La omisión de la familia es especialmente preocupante respecto de los NNA, porque se destaca el rol de la autonomía progresiva, no así el derecho preferente de los padres. Este derecho garantiza que frente a cualquier decisión que haya que tomar respecto de los hijos, la prioridad la tienen los padres y no un tercero como podría ser el Estado, quien se estatuye como garante de la autonomía de los NNA.

4. Crea una nueva institucionalidad, con poca capacidad de gestión y con mayor burocracia

- A nivel central se crea la Secretaría de Apoyos y Cuidados que será la encargada de planificar, coordinar y supervisar el sistema y el Consejo de la Sociedad Civil que asesorará al Ministerio. A nivel regional se crean Comités Regionales de Apoyo, para coordinar la oferta regional y los respectivos Consejos Regionales de la Sociedad Civil que los asesorarán.
- Llama la atención la gran cantidad de instituciones que se crea partir de un **modelo centralizado** muy similar, pero incluso mayor, a lo que hace la Nueva Educación Pública donde las voces locales existen sólo para efectos de Comités y Consejos, es decir, para asesorar o levantar información, pero no para la articulación de la oferta de programas públicos y privados. Esto tiene dos problemas, por un lado, es ineficiente porque la información tiene que transitar desde lo local a los niveles centrales que tomarán las decisiones de políticas y planes, y por otro, porque no se entrega verdadera autonomía y responsabilidad a las autoridades locales, sino más bien se trata de voceros o asesores, pero sin responsabilidad.

- A su vez, el proyecto de ley deja a las **municipalidades ausentes** de la institucionalidad, lo que implica desaprovechar la gobernanza local ya existente, así como el nivel de información detallada con que cuentan. Prescindir de las municipalidades aleja a las personas de la toma de decisiones sobre las materias.
- El proyecto de ley **no se hace cargo de comprender la oferta actualmente disponible**, así como sus posibilidades de mejora. Más bien confía en que el mero hecho de tener una nueva institucionalidad en la materia dará solución a aquello. Conforme al informe financiero, se considera la expansión de la Red Local de Apoyos y Cuidados (RLAC) –lo cual es positivo–, sin embargo, no se considera ningún otro de los programas disponibles existentes⁵. En este sentido, es difícil hablar de un sistema articulador si el propio proyecto no se hace cargo de la totalidad de la oferta existente. La ley debería ser explícita en señalar si la articulación que pretende los agrupará a todos bajo el RLAC o bajo una misma autoridad con el objeto de no duplicar esfuerzos en la materia.
- No se entiende que la nueva institucionalidad creada **sea una mera articuladora**. Si el Estado hace un esfuerzo por crear nuevas instituciones, tendría que quedar más claro qué tipo de responsabilidad tiene la institución que articula el sistema. Esto, porque podría ocurrir algo similar con la nueva institucionalidad de Mejor Niñez: grandes deficiencias sin responsables.
- Se permite que los gobiernos regionales puedan celebrar convenios con instituciones privadas, pero sólo en la medida que sean sin fines de lucro. Quedan dudas respecto a la efectividad de ciertos programas si solamente las **instituciones privadas sin fines de lucro** pueden ser parte del SNAC (art. 21). La razón sería que hay determinados cuidados, como un tratamiento o terapia específica, que son entregados por personas que obtienen una ganancia por ello. Sin embargo, dejarlos fuera del sistema perjudicaría a quienes necesitan de ese tratamiento. Por otro lado, prohibir que dichas personas lucren, impide la innovación y desarrollo en estos ámbitos. Por ello, más que prohibir el lucro para el desarrollo de determinados convenios, se debe velar por entregar los servicios necesarios para distintas necesidades, independiente de si quien provee ese servicio obtiene o no una ganancia. Por otro lado, no queda claro si esta prohibición aplica sólo a convenios de gobiernos regionales o a nivel nacional.
- Por último, en el artículo 6, inciso 2, se establece que el SNAC, entre otras cosas, **evaluará los programas, planes, políticas y servicios del Sistema**. **¿Esta evaluación incluye la fiscalización?** La experiencia internacional muestra que la fiscalización generalmente está a cargo de un organismo independiente del sistema⁶. Asimismo, la evaluación de los programas –de la cual tampoco hay claridad– también debiese hacerse a partir de otro organismo independiente y que, en base a estas evaluaciones, obligue a la modificación para cumplir a cabalidad los objetivos de dichos servicios.

5. Para conocer la oferta en materia de programas, ver Radiografía de Lira (2023) citada, p. 9.

6. Ver García, E. 2023. Sistemas de Cuidados en el Mundo. IdeaPaís.