

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 20.032, QUE ESTABLECE SISTEMA DE ATENCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVÉS DE LA RED DE COLABORADORES DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME), Y SU RÉGIMEN DE SUBVENCIÓN, Y EL DECRETO LEY N° 2.465, DEL AÑO 1979, DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, QUE CREA EL SERVICIO NACIONAL DE MENORES Y FIJA EL TEXTO DE SU LEY ORGÁNICA.

BOLETÍN N° 11657-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda para a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Mensaje de S.E el Presidente de la República don Sebastián Piñera Echenique, ingresado a tramitación el 4 de abril del año en curso e informado en primer trámite constitucional y reglamentario primeramente por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y, posteriormente, por acuerdo de la Sala fue remitido a la Comisión de Familia y Adulto Mayor, con urgencia calificada de Discusión Inmediata.

La Comisión contó con la presencia del señor Hernán Larraín Fernández, Ministro de Justicia y Derechos Humanos; señor Gonzalo Blumel Vial, Ministro Secretario General de la Presidencia; acompañados de sus asesores señor Sebastián Valenzuela Agüero, Jefe División Jurídica; señora Paula Recabarren Lewin, Asesora Legislativa División Jurídica; y señor Pedro Pacheco Salas, Asesor de la División Reinserción Social Juvenil; además, concurrió la señora

Concurrió, igualmente, la señora Susana Tonda Mitri, Directora del Servicio Nacional de Menores.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.-Idea matriz o fundamental del proyecto de ley:

Responder a la urgente necesidad de impedir que, mientras se defina el marco de la nueva institucionalidad, sigan ocurriendo eventuales cierres de centros por falta de financiamiento, sin pretender determinar en este proyecto, la nueva estructura de fondo del sistema de niñez, sino que entregar recursos urgentes y definir mecanismos de supervisión y fiscalización con nuevos estándares de manera que agrega como principio de acción del Sename y sus organismos colaboradores acreditados, la administración transparente, eficiente, eficaz e idónea de los recursos fiscales que conforman la subvención, con el objeto de evitar su uso indebido, el desvío de los mismos y la existencia de saldos o excedentes de recursos sin utilizar por parte de los organismos colaboradores acreditados.

2.-Comisión Técnica:

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
Segunda Comisión: Comisión de Familia y Adulto Mayor

3.-Artículos que las comisiones técnicas dispusieron que fueran conocidas por esta Comisión de Hacienda.

Ambas comisiones coincidieron en señalar que los artículos 1º; 2º, numerales 1, 2 literal a) y 3; son de competencia de esta Comisión.

Por su parte, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, señaló, además, el artículo 4; la Comisión de Familia y Adulto Mayor suprimió el referido artículo.

4.-Normas de quórum especial

No hay

5.- Indicación rechazada

De los diputados señores Pepe Auth, Manuel Monsalve, Daniel Núñez y Marcelo Schilling, para intercalar un artículo 4º, nuevo, con el siguiente tenor:

“Los colaboradores acreditados que reciban subvenciones conforme a lo prescrito en la presente ley, estarán sujetos a lo señalado en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”

6- Diputado Informante: El señor Daniel Núñez Arancibia

II.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DEL ESTADO

Antecedentes

El informe financiero que acompaña al proyecto de ley a su ingreso, consigna los siguientes elementos en que funda la iniciativa:

-Diversos estudios señalan que el monto de la subvención es insuficiente para cubrir los costos de mantención de los centros residenciales que son mayores que la subvención estatal, determinada por una ley, que estableció un rango, con un techo máximo de subvención por centro, incluso llegando al tope de la banda que establece la ley N° 20.032¹, que es de 15 US\$² (unidades de subvención del Sename), límite que se ha alcanzado con el último incremento que tuvo en la Ley de Presupuestos para el año 2018, pero fue igualmente insuficiente frente a los problemas de desfinanciamiento.

- Este proyecto de ley busca aumentar el techo de la subvención al doble.

-La Ley de Presupuestos para el año 2018 entregó recursos para contratar 26 nuevos supervisores, lo que aumentó la capacidad de fiscalización de los centros residenciales.

¹ Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal

² US\$ \$15.840 (2018)

-En igual sentido y con la finalidad de lograr un adecuado control de los recursos adicionales que se otorgan, el proyecto entrega facultades expresas al Sename para su adecuado control técnico y financiero.

-El Gobierno impulsará una política de desinstitucionalización en tres líneas: de revinculación con la familia de origen, con la familia de acogida, y con la familia adoptiva, materias de fondo que actualmente se consignan en otros proyectos de ley en estudio.

INFORME FINANCIERO

El informe financiero N° 038 de 3 de abril de 2018, emitido por la Dirección de Presupuestos, consigna el aumento de la subvención que reciben las instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores, en particular, aquellas que ejecutan la línea de acción Centros Residenciales.

Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal:

El primer año de aplicación, el límite máximo efectivo de la subvención se incrementará en un 25%, es decir, pasará de "15 a 18,75 US\$³. Lo anterior irroga un mayor gasto fiscal de M\$ 9.771.688.

Supuestos:

N° de niños atendidos mensualmente: 8.400

Valor US\$ (\$ 2018): \$15.840⁴

El mayor gasto fiscal en caso de alcanzar el límite máximo del rango para la línea Centros Residenciales, es decir 30 US\$⁵, sería de M\$ 39.108.331.

Fuente de financiamiento

El mayor gasto que represente la aplicación de la presente ley durante el primer año presupuestario de su entrada en vigencia se financiará con cargo a la partida del Servicio Nacional de Menores, y en lo que faltare, con cargo a los recursos de la partida presupuestaria Tesoro Público, de la ley de Presupuestos del Sector Público. En los años siguientes, los recursos se consultarán en el presupuesto de la respectiva partida presupuestaria.

III.--SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS

1.-Discusión

El diputado Auth inició el debate señalando que no es posible aprobar un proyecto cuyo informe financiero solo consigna el impacto durante el primer año, y no respecto de las expectativas que genera en los fundamentos del proyecto. Agregó, que esto permite concluir que el gobierno no se está comprometiendo a cumplir con doblar la

³ O sea, el límite mínimo pasa de 8,5 US\$ equivalentes a \$ 134.640, a 15 US\$ equivalentes a \$ 237.600, esto implica un aumento del 76,5% en el límite inferior del rango.

⁴ **Valor US\$ Año 2018 : \$15.840**; Valor US\$ Año 2017 : \$15.480; Valor US\$ Año 2016 : \$15.080; Valor US\$ Año 2015 : \$14.450; Valor US\$ Año 2014 : \$13.810; Valor US\$ Año 2013 : \$13.410; Valor US\$ Año 2012 : \$13.210; Valor US\$ Año 2011 : \$12.650; Valor US\$ Año 2010 : \$12.280; Valor US\$ Año 2009 \$12.280; Valor US\$ Año 2008 \$11.470; Valor US\$ Año 2007 \$10.640; Valor US\$ Año 2006 \$10.370; Valor US\$ Año 2005 \$10.000

⁵ El límite máximo del rango pasa de 15 US\$ equivalentes \$ 237.600, a 30 US\$ equivalentes a \$ 475.200. Esto implica un aumento del 100% en el límite máximo del rango.

subvención durante todo su periodo presidencial, porque el informe financiero llega hasta el año 1.

El Ministro Larraín explicó que el Ejecutivo, con el propósito de priorizar los intereses de los niños, ha promovido un conjunto de iniciativas y propuestas, sobre la base de acuerdos. Indicó que este proyecto tiene por objeto atender la urgente necesidad presupuestaria, mientras se desarrolla una reforma más profunda al sistema en su conjunto. Este proyecto tiene como propósito cambiar, en la ley de subvenciones del Sename, la banda, aumentándola de 15 unidades a 30, margen dentro del cual se pueden fijar las subvenciones.

Agregó, que el único cambio legal es sobre la banda, con el propósito de cumplir con el compromiso político consistente en duplicar la subvención durante el periodo. Precisó, que es eso lo relevante, sin perjuicio de que se pudiera haber tomado otro camino. Esta es la forma, tal como lo consigna el informe financiero, en que la DIPRES estimó adecuado dar cumplimiento al compromiso. Lo que se quiere es no solo aumentar los recursos, sino también mejorar los estándares de calidad y fiscalización, cuestiones que van de la mano de los diversos proyectos actualmente en trámite.

El diputado Schilling señaló que es procedente el cambio propuesto por el proyecto, lo que tiene un impacto financiero, consignado por cierto en el respectivo informe. Lo que ocurra con posterioridad al primer año, cabe dentro de las potestades que en materia económica corresponden al Ejecutivo, que tendrá que honrar su compromiso en las respectivas leyes de presupuestos. Respecto a la eliminación del artículo 4 por la Comisión de Familia, que establecía el financiamiento de los organismos colaboradores, indicó que ello responde a los cuestionamientos que existen sobre su administración financiera. Esta cuestión se resuelve sometiendo a estas entidades a las normas sobre acceso a la información pública, de la ley de transparencia.

El diputado Jackson consultó qué implicancias trae aparejada la limitación a la forma de pago establecida en el artículo 30.

La Directora del Sename, señora Susana Tonda expresó que el 25% que consigna el informe financiero para esta primera etapa se propone por cuanto en estos momentos se discute la respectiva Ley de Presupuestos. En lo sucesivo, será menester incorporar en dicho cuerpo normativo las necesarias asignaciones económicas. Por otra parte, esta ley no tiene por objeto modificar el sistema de financiamiento, cuestión que queda para la discusión de otros proyectos.

El diputado Monsalve solicitó al Ejecutivo que dé muestras concretas de que con este proyecto se garantizará el buen uso de los recursos por parte de los organismos colaboradores. En este sentido, presentó una indicación, como se explicará.

El diputado Ramírez suscribió lo señalado por el diputado Monsalve, respecto a la mayor transparencia en el uso de fondos públicos. Es un principio predicable de una gran diversidad de instituciones. Agregó que este proyecto lo que hace es convertir el actual techo de subvención en un piso desde el cual se fija el monto de la subvención. En este sentido, esta modificación permitirá aumentar esta asignación, cuestión que hoy día está prohibida para el Ejecutivo.

El diputado Núñez recordó que el contexto de esta discusión está dado por la intensa vulneración de derechos de los niños. En este sentido, lo primero que debiera discutirse es la reforma integral del sistema de protección. Así, este proyecto lo que hace es invertir el orden en que debieran debatirse las iniciativas. Agregó que actualmente hay ocho organismos colaboradores que están siendo investigados por situaciones muy graves. En estas condiciones no es sano aprobar este proyecto. Sería preferible presentar urgencias a los proyectos que proponen reformas estructurales.

El diputado Melero consideró que algunas intervenciones de integrantes de la Comisión no entienden las razones de legislar aumentando la subvención. Recordó que este gobierno ha presentado un proyecto que reforma estructuralmente el SENAME.

El Ministro Larraín indicó que se está cambiando el sistema, pero eso no se logra inmediatamente. Actualmente, la realidad da cuenta de un grave problema de financiamiento de los organismos colaboradores. El año pasado se cerraron 14 por esta razón, y este año 4 lo han hecho. Respecto a los problemas en los establecimientos, señaló que no se trata de cuestiones exclusivamente ligadas a los organismos colaboradores. Recordó las situaciones vividas en el CREAD Galvarino. Manifestó la disposición del gobierno en torno a fortalecer este proyecto en materia de transparencia y control del uso de los recursos. Se refirió a las modificaciones introducidas al artículo 1 de la ley del Sename y el artículo 13 bis de la ley 20.032, de Responsabilidad de los adolescentes por infracciones penales, aprobadas en la Comisión de Constitución. Respecto a la aplicación de las normas de transparencia, indicó que el camino adecuado es aplicar este principio a todos los organismos que reciban fondos del Estado. Valoró las modificaciones aprobadas por la Comisión de Familia, sin embargo, estimó que hay algunas que ponen obstáculos que dificultan enormemente el cumplimiento de los objetivos de este proyecto.

El diputado Santana expresó que la sociedad civil no entiende cómo ni por qué este proyecto no ha sido aprobado. Corresponde ahora votar si se le va a aumentar el aporte del Estado que reciben miles de niños en el país.

El Ministro Blumel indicó que esta ley introduce una serie de normas de transparencia, particularmente a través de la incorporación del artículo 9 bis. Hay seis leyes actualmente siendo discutidas, cuatro de ellas con urgencia, en materia de infancia.

La diputada Castillo explicó que en la Comisión de Familia se votó en contra del artículo 4 debido a que se consideró que lo urgente es sacar del sistema a aquellos organismos que han vulnerado los derechos de los niños. Si no se implementan las reformas de fondo, se seguirá legislando con medidas parche. Reconoció la valiosa labor de diversas organizaciones, pero ello no permite pasar por alto a aquellas que incluso se encuentran siendo investigadas por la comisión de delitos.

El diputado Auth indicó que votará favorablemente porque entiende que el objetivo de todo país es que haya menos niños en hogares, pero es completamente ilusorio pensar que dejarán de haberlos. Además, consideró que el financiamiento que se entrega a los colaboradores es absolutamente inferior a lo requerido para dar una atención digna. Indicó que en la Ley de Presupuestos en discusión se aprobaron 26 fiscalizadores para el SENAME, más que para cualquier otro organismo.

El diputado Jackson puso de manifiesto la necesidad de analizar bien este proyecto. Destacó que el aumento implica \$1390 diarios, lo que no garantiza una mejora sustantiva en la calidad de las atenciones. En virtud de lo anterior, anunció que votará en contra.

El diputado Melero indicó que no es razón suficiente para negar recursos el hecho de que ciertas instituciones sean actualmente investigadas por hechos ilícitos. De seguirse este criterio, no sería posible subsidiar ningún sector.

El diputado Núñez agregó que no es posible aprobar este aumento al financiamiento sin una reforma estructural.

El diputado Ramírez manifestó que para lograr una reforma integral de la protección de la niñez es necesario votar favorablemente todos los proyectos que apuntan a dicho fin.

IV.- COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y ACUERDOS ALCANZADOS

La Comisión de Hacienda estimó las siguientes normas que se indican de su competencia:

1.-El número 5, del artículo 1, del texto aprobado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que modifica el numeral 3 del artículo 30 de la ley N° 20.032, que Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red de colaboradores del Servicio Nacional de Menores (SENAME), y su régimen de subvención de la siguiente manera:

“5) Sustitúyese en el numeral 3) del artículo 30 la frase”8,5 a 15 USS mensuales.” por la frase “15 a 30 USS mensuales”.

Puesto en votación fue aprobado por diez votos a favor y dos en contra. Votaron a favor los diputados Auth, Kuschel, Melero, Monsalve, Ortiz, Pérez, Ramírez, Santana, Schilling y Von Mühlenbrock. En contra votaron los diputados Jackson y Núñez.

2.-Artículo 4, del texto aprobado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que contiene la fuente de los recursos, con el siguiente texto:

“Artículo 4°.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de su vigencia se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. No obstante, el Ministerio de Hacienda podrá suplementar dicho presupuesto en lo que faltare, con cargo a la Partida Presupuestaria Tesoro Público. En los años siguientes, los recursos se consultarán en la Ley de Presupuestos del Sector Público respectiva, conforme a lo que disponga el decreto supremo N° 841, de 2005, del Ministerio de Justicia.”.

La Comisión de Familia y Adulto Mayor suprimió este artículo.

El Ejecutivo presentó una indicación mediante la cual repuso su texto contenido en el proyecto, y que fuera aprobado por la Comisión de Constitución, en su momento.

Puesto en votación fue aprobado por diez votos a favor y dos en contra. Votaron a favor los diputados Auth, Kuschel, Melero, Monsalve, Ortiz, Pérez, Ramírez, Santana, Schilling y Von Mühlenbrock. En contra votaron los diputados Jackson y Núñez.

3.-Artículo nuevo propuesto intercalar

Los diputados Auth, Monsalve, Núñez y Schilling presentaron una indicación del siguiente tenor:

“Los colaboradores acreditados que reciban subvenciones conforme a lo prescrito en la presente ley, estarán sujetos a lo señalado en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”

El diputado Monsalve señaló que esta indicación no cambia la naturaleza de los organismos colaboradores, sino que simplemente les agrega obligaciones en materia de transparencia.

La mayoría de los integrantes de la Comisión hicieron ver que compartían plenamente el espíritu de la iniciativa parlamentaria, sin embargo, igualmente coincidieron en que no es posible su implementación porque la denominada Ley de Transparencia tiene como sujetos obligados a la administración del Estado y organismos públicos y no a particulares como es el caso.

Puesta en votación, fue rechazada por la mayoría de 8 votos en contra, de los diputados señores Auth, Kuschel, Melero, Ortiz, Pérez, Ramírez, Santana y Von Mühlenbrock. Votaron a favor los diputados Monsalve, Núñez, Schilling y Jackson.

4.-Artículos 4 y 5, incorporados por la Comisión de Familia, con los siguientes textos:

“Artículo 4°. El aumento de subvención otorgado por el Servicio Nacional de Menores en el numeral 3) del Art. 30 de la Ley N° 20.032, se entregará sólo a aquellos organismos colaboradores acreditados que cumplan previamente con la evaluación de los convenios a que se refiere el artículo 36 de la Ley N° 20.032, así como del reglamento que regulará su contenido.

No podrán ser entregados dichos recursos a aquellos organismos que tengan como miembros de su directorio, representantes legales, gerentes o administradores que hayan desempeñado funciones en el Servicio Nacional de Menores, ya sea en funciones directivas, administrativas, de fiscalización o control en los cinco años previos, ni que éstos o los trabajadores de organismos”.

“Artículo 5°. Para acceder al aumento de subvención establecido en el artículo 1° numeral 5) de la presente todos los colaboradores estarán obligados a entregar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Servicio Nacional de Menores SENAME, toda la información relativa a su historial administrativo, financiero, económico, laboral, previsional y de cuidado y protección de derechos y garantías de Niños, Niñas y Adolescentes. En particular deberán entregar la información relativa a las subvenciones y fondos públicos recibidas durante toda su existencia, su rendimiento, gasto y administración especialmente de aquellas rendiciones que se encuentren pendientes”.

Respecto de los artículos citados, esta Comisión de Hacienda estimó que su contenido tiene incidencia en materia presupuestaria, por cuanto establece que ciertos órganos colaboradores no podrán ser receptores de la subvención, en la medida en que no cumplan con los requisitos que las mismas normas establecen, determinándose de esta manera una forma distinta de asignación de los recursos.

Puestos en votación ambos textos fueron rechazados por la mayoría de ocho diputados señores Auth, Kuschel, Melero, Ortiz, Pérez, Ramírez, Santana y Von Mühlenbrock. Votaron a favor los diputados Jackson, Monsalve y Núñez. Se abstuvo el diputado Schilling.

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá el Diputado Informante, la Comisión de Hacienda recomienda aprobar las referidas normas de su competencia, en la forma explicada.

Tratado y acordado en la sesión celebrada el día 20 de noviembre del año en curso, con la asistencia de los diputados señores Pepe Auth Stewart, Giorgio Jackson Drago, Carlos Kuschel Silva, Patricio Melero Abaroa, Manuel Monsalve Benavides, Daniel Núñez Arancibia, José Miguel Ortiz Novoa (Presidente accidental), Leopoldo Pérez Lahsen, Guillermo Ramírez Diez, Alejandro Santana Tirachini, Marcelo Schilling Rodríguez y Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

Sala de la Comisión, a 20 de noviembre de 2018

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión