

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA, CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE
INTRODUCE MODIFICACIONES A LA
LEY N° 19.828 QUE CREA EL
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO
MAYOR.**

SANTIAGO, julio 05 de 2010.-

M E N S A J E N° 176-358/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. LA
PRESIDENTA
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que reforma la Ley N° 19.828 que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor (en adelante, SENAMA).

I. ANTECEDENTES

1. Problema y diagnóstico

La modernización del Estado ha sido un eje temático del programa de este Gobierno desde el inicio de su mandato constitucional.

Conforme con lo anterior, se ha efectuado un análisis de la relación que debiera existir entre el Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Ministerio de Planificación (en adelante, MIDEPLAN), debido a que SENAMA es un servicio público descentralizado que en la actualidad se vincula con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante, MINSEGPRES).

El diagnóstico del análisis efectuado por la administración que presido arrojó como resultado que existen graves falencias conceptuales y técnicas en el esquema a través del cual hoy opera SENAMA. Conceptuales, ya que este servicio público no se encuentra relacionado con el ministerio que debiera corresponderle naturalmente. Técnicas, porque, producto de esa falta de coherencia, existen problemas de coordinación, los que este proyecto busca resolver.

2. El Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).

Con fecha 7 de enero de 1999, fue enviado a la Honorable Cámara de Diputados el Mensaje Presidencial que patrocinaba un proyecto de ley a través del cual se creaba SENAMA. La creación de dicho servicio público descentralizado se hacía necesaria por la importancia que adquiriría la generación de políticas públicas para el segmento etario constituido por la tercera edad.

Pese al perfil eminentemente técnico del servicio público creado, SENAMA fue sujeto a la supervigilancia presidencial a través de MINSEGPRES. El Mensaje en cuestión utilizó dos razones para ello: primero, el hecho de que el antiguo Comité Nacional para el Adulto Mayor se encontraba vinculado a dicho Ministerio, y, segundo,

al hecho de que la vinculación con MINSEGPRES garantizaba “la multidisciplinariedad de una política social tan importante como la del adulto mayor”.

Sin embargo, durante el proceso de tramitación del proyecto de ley que se concretó en la publicación de la Ley N° 19.828, surgieron importantes dudas acerca de la necesidad de vincular SENAMA a MINSEGPRES. De hecho, la Comisión de Hacienda del Senado, con fecha 5 de julio de 2002, remitió un oficio al Ejecutivo solicitando reconsiderar el órgano a través del cual SENAMA se vinculaba al Presidente de la República, radicando dicha vinculación en MIDEPLAN y no en MINSEGPRES.

En ese sentido, el entonces Senador Edgardo Böeninger señaló que “MINSEGPRES tiene una función de coordinación programática del Gobierno (mientras que) MIDEPLAN tiene su misión en el campo del desarrollo social, vinculándose con los grupos vulnerables de la sociedad”. Adicionalmente, el Senador Gazmuri sostuvo en ese entonces que la dependencia de esta clase de órganos de MINSEGPRES “sólo entorpece sus funciones propias, como es coordinar políticas de Gobierno”. Similar criterio sostuvieron la senadora Matthei y el senador García Ruminot.

Sin embargo, este acuerdo transversal de los parlamentarios en torno a la necesidad de modificar el proyecto de ley, cambiando la vinculación de SENAMA a MIDEPLAN, no fue considerado por el Ejecutivo, y el proyecto fue votado y aprobado en sus términos originales.

Modificar esa dependencia en el sentido sugerido por los parlamentarios y mejorar la gestión al interior del servicio, a fin de beneficiar a nuestros adultos mayores, son los principales propósitos de este proyecto.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La situación de los adultos mayores en Chile ha ido aumentando en complejidad con el tiempo. Las cifras hoy indican que el envejecimiento de nuestra población es un fenómeno que requiere atención especial por parte del Estado y de toda la sociedad civil.

Para ejemplificar este drástico crecimiento de la población adulto mayor en Chile, resulta de suma utilidad comparar algunas cifras. De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadísticas, el grupo de adultos mayores representaba en 1952 sólo el 6,5% del total de la población. Sin embargo, el mismo grupo etario representó el 11,5% del total de la población chilena en el último censo nacional practicado en 2002.

La anterior situación se ha mantenido en el tiempo. De acuerdo a los datos ofrecidos por la encuesta CASEN de 2006, los adultos mayores ya representaban el 13% de la población en ese año. Más aún, esta tendencia de aumento progresivo de la población de adultos mayores en nuestro país, no muestra señales de cambio en el futuro. En ese sentido, de acuerdo a una proyección realizada por SENAMA a partir de datos proveídos por el CELADE en 2007, la esperanza de vida al nacer entre 2020-2025 pasará a ser de 80,2 años.

Todo lo anterior genera un escenario dentro del cual las políticas públicas relativas al adulto mayor adquieren el carácter de prioritarias.

Ese carácter prioritario implica, primero, alcanzar una adecuada coordinación entre los órganos planificadores y ejecutores de políticas públicas en este ámbito, y, segundo, lograr un alto grado de profesionalismo en la gestión relativa a la ejecución de dichas políticas.

Todo ello va en la línea de lo exigido por el artículo 3º de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, que obliga a la Administración Pública a actuar orientada bajo los principios de eficiencia, eficacia y coordinación.

Es por eso que, tras un riguroso análisis técnico, el Gobierno que tengo el honor de encabezar ha concluido que es necesario cambiar la vinculación que hoy tiene SENAMA con el Presidente de la República desde MINSEGPRES a MIDEPLAN.

La razón fundamental de este cambio es que conceptualmente no existe una vinculación lógica entre SENAMA y MINSEGPRES. Ambas instituciones tienen una naturaleza diversa y refieren ámbitos competenciales diferentes dentro de la Administración Pública. Esa falta de conexión lógica produce una serie de problemas de gestión, lo que impide desarrollar políticas públicas exitosas hacia el segmento de nuestros adultos mayores.

Todo servicio público descentralizado y con personalidad jurídica propia, como SENAMA, debe estar relacionado con el Presidente de la República. Esa vinculación entre el servicio y la máxima autoridad del Estado es a través de un ministerio.

Pese a que las atribuciones que el ministerio tiene sobre un servicio público descentralizado son sólo de supervigilancia, debe existir necesariamente una conexión lógica entre ambos órganos públicos. Esa conexión viene dada, en primer lugar, por su objeto.

Tratándose de SENAMA, en cuanto servicio público, su papel es

esencialmente el de ejecutor de políticas sociales a favor de los adultos mayores.

MINSEGPRES, como ministerio, no es aquel llamado a diseñar las políticas públicas que SENAMA, servicio público, deba ejecutar. De acuerdo al artículo 1º de la Ley N° 18.993 que crea MINSEGPRES, este ministerio cumple una función asesora del Presidente de la República en el ámbito político-técnico. Por tanto, MINSEGPRES no es un órgano que planifique o evalúe políticas públicas en materias sociales. Por el contrario, su papel es puramente asesor. De allí que MINSEGPRES carezca tanto del mandato legal como de los medios necesarios para responder al tremendo desafío que significa planificar las políticas públicas en relación a los adultos mayores.

Esta desconexión absoluta entre el órgano planificador y el ejecutor de una política pública tan sensible como la de nuestros adultos mayores genera naturalmente espacios de descoordinación técnica entre ambos. Debe existir una coherencia lógica entre los ministerios y los servicios públicos respectivos, sean éstos dependientes en forma directa del Presidente de la República, o descentralizados, como es el caso de SENAMA.

En ese sentido, parece de toda lógica que el ministerio al cual SENAMA deba estar vinculado sea MIDEPLAN, porque éste es el órgano planificador de políticas sociales en Chile. De acuerdo al artículo 1º de la Ley N° 18.989 que crea MIDEPLAN, éste es el ministerio encargado de asesorar al Presidente de la República en el ámbito del "diseño, y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional", y de "armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminados a erradicar la pobreza". Asimismo, el artículo 2º letra h) señala

que es función de MIDEPLAN "disponer los estudios de base para el diagnóstico de la situación de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables de la sociedad; proponer políticas y normas sobre la materia".

De lo anterior se concluye que SENAMA debe estar necesariamente vinculado a MIDEPLAN.

El segundo desafío mencionado anteriormente es el relacionado con la gestión en el ámbito de la ejecución de las políticas públicas de adultos mayores.

En relación con lo anterior, este proyecto viene a precisar con claridad que quienes se encuentran habilitados para postular al cargo de Director Nacional de SENAMA son todos aquellos que hubiesen tenido a lo menos cinco años de experiencia laboral en "funciones de dirección y administración". Ambas funciones, dirección o administración, pueden ser ejercidas tanto en el mundo público como en el privado, según se entiende al tenor del artículo 4º inciso primero del Código del Trabajo. Por tanto, profesionales provenientes de ambos mundos, público y privado, estarían habilitados para proveer el cargo en cuestión.

Otro tema relacionado con gestión que es abordado por este proyecto, dice relación con los Comités Regionales para el Adulto Mayor. Estos organismos, esencialmente, administran el Fondo Concursable para el Adulto Mayor. En su integración hemos decidido incluir de forma necesaria al Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, quien además presidirá cada Comité, permitiéndose al Intendente designar los demás integrantes de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de los Comités Regionales para el Adulto Mayor,

contenido en el decreto supremo N° 95 del MINSEGPRES de fecha 21 de julio de 2003.

La inclusión del Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación en cada Comité, además de su calidad de presidente, permitirá generar un mayor y mejor debate respecto a la asignación de los proyectos para adultos mayores en regiones.

Todas las medidas anteriormente descritas se enmarcan dentro del proceso de modernización del Estado, objetivo planteado por el Presidente de la República desde el comienzo de su mandato constitucional.

Uno de los compromisos adquiridos por este Gobierno desde el principio de su mandato constitucional fue la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social. La creación de este ministerio es pieza clave de la nueva institucionalidad para la superación de la pobreza en nuestro país.

El nuevo ministerio concentrará el trabajo de protección de todos los grupos que se encuentran socialmente en condiciones de vulnerabilidad. Entre esos grupos se encuentran niños, adolescentes, y adultos mayores, entre otros.

De allí que la radicación de SENAMA en MIDEPLAN sea el primer paso para avanzar en el proceso de creación del Ministerio de Desarrollo Social.

En virtud de lo expuesto, se origina el particular interés que este Gobierno tiene en la aprobación del presente proyecto, el cual permitirá generar mayores espacios de profesionalismo en la gestión de los mencionados órganos.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto sometido al conocimiento de esta Honorable Cámara modifica la Ley N° 19.828, que creó el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Tal como se señaló con anterioridad, esta modificación apunta a vincular orgánicamente SENAMA a MIDEPLAN, a introducir ciertos cambios en la gestión interna de SENAMA y de organismos vinculados a este servicio, como los Comités Regionales del Adulto Mayor.

1. Transferir el ejercicio de la supervigilancia presidencial sobre SENAMA a MIDEPLAN.

El proyecto viene en modificar el artículo 2° inciso primero de la ley N° 19.828, a fin de traspasar a MIDEPLAN el ejercicio de la supervigilancia presidencial sobre SENAMA. Hoy dicha supervigilancia es ejercida a través de MINSEGPRES.

2. Transferir competencias normativas a MIDEPLAN respecto del Reglamento que regula el "Fondo Nacional del Adulto Mayor".

Por medio de la modificación del artículo 7° inciso segundo de la misma ley, se busca que cualquier nuevo decreto o modificación reglamentaria respecto del "Fondo Concursable de Financiamiento de Iniciativas de Apoyo Directo al Adulto Mayor", sea efectuada a través de un decreto supremo de MIDEPLAN, sin requerirse la intervención de MINSEGPRES.

3. Permitir que personas que hubiesen desarrollado "funciones de dirección y administración" tanto en la Administración Pública como en el mundo privado puedan postular al cargo de Director Nacional de SENAMA.

Respecto de los requisitos para ser designado Director Nacional de SENAMA, a

través de una modificación del artículo 10 de la ley N° 19.828, el proyecto precisa que pueden postular al cargo de Director Nacional de SENAMA personas que hubiesen desarrollado funciones de dirección y administración tanto en el Estado como en el mundo privado.

4. Designar al Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación respectivo como presidente del correspondiente Comité Regional para el Adulto Mayor

Finalmente, el proyecto modifica el artículo 12 inciso segundo de la ley N° 19.828, estableciendo que la presidencia de los Comités Regionales para el Adulto Mayor, corresponderá al Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, lo que es sin perjuicio de las atribuciones que tienen los Intendentes Regionales respecto de las demás designaciones de Secretarios Regionales Ministeriales al interior de los comités. Hoy día el Intendente discrecionalmente designa como presidente del referido Comité al Secretario Regional Ministerial que estime conveniente.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y :

"Artículo 1°.- Modifícase la Ley N° 19.828 que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor:

1) Elimínase en el artículo 2° inciso primero la frase "a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia" y reemplázase por la siguiente:

"a través del Ministerio de Planificación".

2) Elimínase en el artículo 7° inciso segundo la frase "Mediante decreto supremo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia" y reemplázase por la siguiente:

"Mediante decreto supremo del Ministerio de Planificación".

3) Reemplázase en el artículo 10 numeral I la frase "Experiencia laboral de cinco años en cargos directivos" por la siguiente:

"Experiencia laboral de cinco años en funciones de dirección y administración".

4) Elimínase en el artículo 12 inciso segundo la frase "Los Comités serán presididos por el Secretario Regional Ministerial que nombre el Intendente" y reemplázase por la siguiente:

"Los Comités serán presididos por el Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación".

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

CRISTIÁN LARROULET VIGNAU
Ministro
Secretario General de la Presidencia

FELIPE KAST SOMMERHOFF
Ministro de Planificación