

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR Y REGIONALIZACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY N° 19.828 QUE CREA EL SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR.

BOLETÍN N° 7075-06

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley, de origen en Mensaje, que introduce modificaciones a la ley N°19.828 que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, y para cuyo despacho el Ejecutivo hizo presente la urgencia, con fecha 15 de septiembre de 2010, calificándola de “suma”.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

En forma previa al análisis del proyecto se hace constar, en lo sustancial, lo siguiente:

a) **La idea matriz** de la iniciativa legal en informe es (introduciendo las modificaciones necesarias en la ley 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), órgano funcionalmente descentralizado), la de trasladar la vinculación que tiene dicho servicio con el Presidente de la República, desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia al Ministerio de Planificación, para que sea este último, el Ministerio que ejerza la supervigilancia respecto del servicio.

b) Que el **artículo único** de la iniciativa legal es de **quórum simple**.

c) El proyecto **requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda**.

d) La iniciativa fue aprobada, en general, por unanimidad. Participaron en la votación los Diputados señores Álvarez-Salamanca, don Pedro Pablo; Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Campos, don Cristian; Estay, don Enrique (Presidente); Hoffmann, doña María José; Lemus, don Luis; Morales, don Celso; Ojeda, don Sergio; Sabat, doña Marcela; Schilling, don Marcelo, y Ward, don Felipe.

e) Se designó Diputado Informante al señor ÁLVAREZ-SALAMANCA, don Pedro Pablo.

II.- ANTECEDENTES.

A. El Mensaje

A decir de éste, la modernización del Estado constituye uno de los temas de relevancia del programa de este Gobierno.

En tal virtud, se ha efectuado un análisis de la relación que debiera existir entre el Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Ministerio de Planificación, en la medida que aquél es un servicio público descentralizado que se vincula con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Agrega que tal análisis arrojó la existencia de graves falencias conceptuales -en cuanto a que el servicio no se relaciona con la Secretaría de Estado que naturalmente le correspondería- y técnicas -puesto que tal falta de coherencia, conlleva la existencia de problemas de coordinación- los que el proyecto busca resolver.

A continuación, efectúa una breve historia del SENAMA. Así, recuerda que con fecha 7 de enero de 1999, fue enviado a trámite legislativo el Mensaje que patrocinaba su creación, la que se hacía necesaria por el imperativo de generar políticas públicas enfocadas al segmento etario constituido por la tercera edad. Para justificar la supervigilancia presidencial del servicio a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se esgrimió, en primer lugar, el hecho de que el antiguo Comité Nacional para el Adulto Mayor se encontraba vinculado a dicho Ministerio, y, en segundo, que tal vinculación garantizaba *“la multidiscipliniedad de una política social tan importante como la del adulto mayor”*. Se indica que, 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 el SENAMA al señalado Ministerio, las que puntualiza, y que se tradujeron en peticiones parlamentarias expresas, en orden a cambiar la relación del servicio con el Presidente de la República, a través de MIDEPLAN, atendida la misión que cabe a éste en el área de desarrollo social; sin embargo, este acuerdo transversal de los parlamentarios no fue considerado por el Ejecutivo, y la iniciativa fue votada y aprobado en sus términos originales, situación que este proyecto propone -entre otros aspectos en él consultados- corregir.

Luego el Ejecutivo señala que las cifras hoy indican que el envejecimiento de nuestra población es un fenómeno que requiere atención especial. 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 en el último censo nacional (2002). Ahora bien, de conformidad a la encuesta CASEN de 2006, tal porcentaje aumentó al 13% de la población, tendencia de aumento progresivo que no muestra señales de cambio en el futuro, como lo demuestra una proyección realizada por SENAMA, a partir de datos aportados por el CELADE, en 2007, la que deja en claro que la esperanza de vida al nacer entre 2020-2025 pasará a ser de 80,2 años.

Todo ello da lugar a un escenario dentro del cual las políticas públicas relativas al adulto mayor adquieren el carácter de prioritarias, según expresa el Mensaje, lo que implica alcanzar una adecuada coordinación entre los órganos planificadores y ejecutores de políticas públicas en este ámbito, y, además, lograr un alto grado de profesionalismo en la gestión relativa a la ejecución de dichas políticas. Lo anterior va en la línea de lo exigido por el artículo 3º de la Ley Orgánica Constitucional 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.

Por ello, tras un riguroso análisis técnico, el Gobierno ha concluido que es necesario cambiar la vinculación que tiene SENAMA con el Presidente de la República, desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia al Ministerio de Planificación.

La razón fundamental de este cambio, como se ha esbozado, es que conceptualmente no existe una vinculación lógica entre el SENAMA y la Cartera con la cual se vincula, toda vez que ambas instituciones tienen una naturaleza diversa y refieren ámbitos competenciales diferentes dentro de la Administración Pública, lo que se traduce en una serie de problemas de gestión, que impiden desarrollar políticas públicas exitosas hacia el segmento etario en cuestión.

Sostiene el Mensaje que todo servicio público descentralizado y con personalidad jurídica propia, como SENAMA, debe estar relacionado con el Presidente de la República, vinculación que se produce a través de un ministerio, y aunque las atribuciones que este último tiene son sólo de supervigilancia, debe existir necesariamente una conexión lógica entre ambos órganos públicos, la cual, tratándose del SENAMA, en cuanto servicio público, cuyo rol es esencialmente de ejecutor de políticas sociales a favor de los adultos mayores, no es el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el llamado a diseñar las políticas públicas que SENAMA deba ejecutar, por cuanto, el artículo 1º de la ley N°18.993 dispone que a esta cartera le corresponde efectuar una función asesora del Presidente de la República en el ámbito político-técnico, y no es un órgano que planifique o evalúe políticas públicas en materias sociales careciendo tanto del mandato legal como de los medios necesarios para responder al desafío que significa planificar las políticas públicas en relación a los adultos mayores, lo que genera, naturalmente, espacios de descoordinación técnica entre ambos.

Todo lo anterior lleva a concluir que el ministerio al cual SENAMA deba estar vinculado sea MIDEPLAN, 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” (art. 1º ley N°18.989). 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”.

El otro desafío que debe enfrentarse es el relacionado con la gestión en el ámbito de la ejecución de las políticas públicas de adultos mayores.

Así, este proyecto viene a precisar, con claridad, que se encuentran habilitados para postular al cargo de Director Nacional de SENAMA aquéllos que hubiesen tenido, a lo menos, cinco años de experiencia laboral en “funciones de dirección y administración”, las que pueden haber sido ejercidas tanto en el mundo público como en el privado, al tenor del artículo 4º, inciso primero, del Código del Trabajo.

Otro de los puntos relacionados con gestión que es abordado por el proyecto, dice relación con los Comités Regionales para el Adulto Mayor, los cuales esencialmente, administran el Fondo Concursable para el Adulto Mayor. En cuanto a su integración se incluye al Secretario Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, quien lo presidirá, permitiéndose al Intendente designar los demás integrantes de acuerdo a lo establecido en el reglamento respectivo, contenido en el decreto supremo N°95, de 21 de julio de 2003 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

La presencia del aludido SEREMI 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.

Finalmente, hace alusión a aquel compromiso adquirido por este Gobierno de crear el Ministerio de Desarrollo Social, pieza clave de la nueva institucionalidad para la superación de la pobreza en nuestro país, el cual concentrará el trabajo de protección de todos los grupos que se encuentran socialmente en condiciones de vulnerabilidad, tales como los niños, los adolescentes, y los adultos mayores.

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

B.- Normativa relacionada

La Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 1º, relativo a las Bases de la Institucionalidad, junto con reconocer que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, establece que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Asimismo, prescribe que es deber del Estado, entre otros, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Por su parte, el artículo 5º, relativo a la soberanía y su ejercicio, en su inciso segundo, reconoce que el ejercicio de ésta tiene como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. A continuación, agrega que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

A su vez, el artículo 38 encomienda a una ley orgánica constitucional determinar la organización básica de la Administración Pública, garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurar tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

En relación a la formación de la ley, el inciso tercero del artículo 62 establece que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado. A su vez, el número 2 de su inciso cuarto extiende dicha facultad presidencial exclusiva a la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados fiscales; la supresión de los mismos y la determinación de sus funciones o atribuciones. Asimismo, su número 4 también le otorga iniciativa exclusiva para fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos o beneficios al personal de la administración pública.

En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 38 de la Carta Fundamental, se dictó la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la cual, en su artículo 1º, indica que ésta estará constituida, además de los Ministerios, entre otros, por los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

En términos generales, y salvo las excepciones que la misma norma señala, la organización básica de los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa será la establecida en el Título II de la ley que, en lo sustancial, prescribe que tales servicios son los órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, que estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, a través de los respectivos Ministerios, y que excepcionalmente, la ley podrá crearlos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República (artículo 28).

Agrega que los servicios públicos serán centralizados o descentralizados, caso, este último, en el cual actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo, con la sola excepción precedentemente señalada (Artículo 29).

Por su parte, el artículo 31 de la Ley de Bases, precisa que los servicios públicos estarán a cargo de un jefe superior denominado Director, quien será el funcionario de más alta jerarquía dentro del servicio, correspondiéndole dirigirlos, organizarlos y administrarlos; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar

las demás funciones que la ley le asigne. La ley, en casos especiales, podrá otorgar a los jefes superiores una denominación distinta. Asimismo, en circunstancias excepcionales, podrá establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la de dirección superior del servicio.

En la organización interna de los servicios en mención, sólo podrán establecerse los niveles de Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina, considerándose, para ello, la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifiquen las respectivas funciones y el ámbito territorial en que actuará el servicio. No obstante lo anterior, en circunstancias excepcionales, la ley podrá establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como denominaciones diferentes (artículo 32).

Los jefes superiores de los servicios públicos serán de exclusiva confianza del Presidente de la República, y para su designación deberán cumplir con los requisitos generales de ingreso a la Administración Pública y con los que para casos especiales exijan las leyes (artículo 40).

La ley sólo podrá conferir la calidad de cargos de la exclusiva confianza a los empleos que correspondan a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio. Uno de los niveles jerárquicos corresponderá, en el caso de los servicios públicos, a los subdirectores y a los directores regionales. Si el respectivo servicio no contare con los cargos mencionados, la ley podrá otorgar la calidad de cargo de la exclusiva confianza, sólo a los empleos que correspondan a los dos primeros niveles jerárquicos.

Son funcionarios de exclusiva confianza aquéllos sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento (artículo 49).

La ley N°19828, como se señaló en la primera parte de este informe, creó el Servicio Nacional del Adulto Mayor, como órgano funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y cuyo domicilio estará en la ciudad de Santiago (artículo 2°).

Para los propósitos del proyecto de ley en informe, además de la disposición precedentemente descrita, interesa el artículo 7° de la ley en referencia, que crea un fondo concursable de iniciativas encaminadas a apoyar al adulto mayor, el que será provisto con las donaciones y legados en dinero que para él acepte el Servicio y con los recursos que le asigne anualmente la Ley de Presupuestos; que será administrado por el SENAMA, y que un reglamento, dictado mediante decreto supremo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, firmado además por el Ministro de Hacienda, determinará el modo de operar del fondo en mención.

Agrega que el servicio pondrá tales recursos directamente a disposición de sus comités regionales, los que serán asignados a organizaciones de adultos mayores o a aquellos que trabajen con éstos y que postulen proyectos, dejando entregadas a los criterios de objetividad que indica, tales transferencias de fondos a cada región.

A su vez, precisa que la priorización de los proyectos en cada región habrá de realizarse conforme a parámetros objetivos, debiendo considerarse, al efecto, una serie de variables que enumera, vía ejemplar.

Continúa indicando que, sin perjuicio de la concursabilidad de los recursos del fondo, tratándose de actividades permanentes de mantención, apoyo y promoción de adultos mayores indigentes abandonados, desarrolladas por instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, que cuenten con la infraestructura y personal necesario y adecuado, ellas podrán ser financiadas directamente por el SENAMA, con cargo a los recursos del propio fondo, a través de convenios, los que, en caso alguno, podrán comprometer, en su conjunto, a más de un tercio de los recursos asignados por aquél a regiones; y la duración de aquéllos será de hasta dos años, renovables. Exige a las instituciones beneficiarias de financiamiento directo, estar previamente incluidas en una categoría especial en un registro que crea la misma ley, encargando al reglamento la regulación de la forma y requisitos para inspeccionar, evaluar y eliminar del registro, en su caso, periódicamente estas instituciones.

Finalmente, este artículo 7°, establece la excepción que indica a favor del donante o causante cuya voluntad sea destinar los recursos aportados al fondo o a otros fines específicos.

El artículo 10 de la ley 19.828, cuya modificación también se propone, establece una norma de excepción a los requisitos generales de ingreso a la Administración del Estado, estableciendo unos de carácter especial, tanto de ingreso como de promoción, respecto de cada uno de los cargos que integran su planta de personal, consignada en el artículo que le precede.

El artículo 12 de la misma ley, crea los Comités Regionales del Adulto Mayor, como entidades encargadas de efectuar todas aquellas acciones que le encomienda el Servicio encaminadas a la implementación de la política nacional del adulto mayor; de administrar el Fondo Concursable para el Adulto Mayor y los demás recursos que le sean donados o legados para fines específicos; además de asesorar al Intendente respectivo en la promoción y aplicación de los planes y programas que vayan en beneficio del adulto mayor en la región. Estos comités serán presididos por el SEREMI que determine el Intendente y formarán parte de los mismos, aquellos SEREMIS que, igualmente, dicha autoridad determine. Además, serán integrados por los representantes de los municipios y de las organizaciones civiles que presten servicios o realicen trabajos directos con los adultos mayores de la región de que se trate, entregando al Intendente la determinación del mecanismo y porcentaje de representación, conforme a criterios objetivos.

C.- Otros antecedentes

La unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional elaboró, para colaborar en el estudio del presente proyecto de ley, la siguiente comparación de la regulación institucional que del segmento adulto mayor, hacen diversos países:

“Servicios para el Adulto Mayor. Comparado institucional de 11 países.

El fenómeno del envejecimiento de la población es una tendencia a nivel mundial que genera nuevas demandas de protección y asistencia tanto para los países desarrollados como en vías de desarrollo. Para hacer frente a estos desafíos, los gobiernos de Estados Unidos, Australia, Malta, Reino Unido, Francia, Argentina, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay han establecido en la estructura de su administración sendas secretarías, departamentos o divisiones, encargadas de coordinar las políticas de envejecimiento y gestionar las medidas y servicios de apoyo para la tercera edad. Este documento sintetiza varios informes que describen con mayor detalle este tema.

El envejecimiento de la población es un fenómeno que representa una tendencia demográfica a nivel mundial, y respecto del cual los países han establecido políticas y estructuras organizativas para hacer frente a las nuevas demandas en materia de cuidados, protección y asistencia.

En Francia, 30,3% de la población tendrá más de 65 años en el 2050. En Reino Unido, el 23% de la población será mayor de 65 años en 2034. En Estados Unidos la población mayor de 60 años aumentará en 15% para 2015. Y en los países de América Latina y el Caribe se proyecta que el fenómeno “crezca vertiginosamente, a un ritmo más rápido que el registrado en los países desarrollados y en un contexto caracterizado por una persistente desigualdad, un débil desarrollo institucional, sistemas de protección social de baja cobertura y calidad y una institución familiar muy exigida en materia de seguridad y protección”.

I.- Institucionalidad establecida en Ministerios de Salud

Los gobiernos de Estados Unidos, Australia y Malta han establecido en sus respectivos Ministerios de Salud, una institucionalidad acorde y centralizada para proveer servicios y cuidados de calidad a los adultos mayores y sus cuidadores. En estos casos se trata de divisiones operativas o departamentos creados para promover los intereses de la gente mayor, de sus cuidadores, y fomentar el envejecimiento activo de la población, especialmente a través de asegurar la permanencia de las personas de edad en sus propios hogares.

En Estados Unidos se creó la *Administration on Aging*, agencia federal con un presupuesto asignado de \$1.624 millones de dólares para 2011, y un equipo de funcionarios de 112 personas a tiempo completo. En Australia se estableció el *Department of Health and Ageing*, que provee sus servicios a través de un portafolio de metas, al cual se asignaron \$6,9 mil millones de dólares, involucrando la participación de 1.126 funcionarios. Y en Malta, el *Elderly Department* cuenta con un presupuesto asignado durante 2010 equivalente a \$68,8 millones de dólares, y un equipo a tiempo completo de 1.400 funcionarios.

II.- Institucionalidad establecida en Ministerios de Trabajo

En Reino Unido y Francia, la institucionalidad desarrollada por ambos gobiernos para el cuidado de la tercera edad se ha centrado en la búsqueda de autonomía y mejoras en la calidad de vida para aquellas personas mayores que, por su edad o discapacidad, se han desvinculado

de su actividad laboral. En estos casos se trata del establecimiento de secretarías adscritas a los respectivos ministerios cuyos objetivos son implementar iniciativas para promover la dignidad, independencia y el bienestar en la tercera edad.

En Reino Unido la cartera ministerial de Pensiones del *Department for Work and Pensions* (DWP) es la encargada, entre otros temas, del envejecimiento, la atención social y la extensión de la vida laboral. El DWP tiene asignado un gasto presupuestario en el ítem de Pensionados de \$574 millones de dólares, para el período 2010-2011, y está dotado de un personal para el área Pensionados de 9.600 funcionarios con dedicación permanente.

En Francia, es la Secretaría de Estado para las Personas Mayores (*Secrétaire d'Etat chargée des Aînés*) adscrita al *Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique*, la responsable de reafirmar los derechos de las personas mayores, implementar el Plan Alzheimer en centros de atención social y terapéutica, y de aplicar el *Plan National Bien Vieillir*, para certificar el compromiso de los municipios con las políticas para mejorar la calidad de vida de las personas mayores. El programa presupuestario para los cuidados del adulto contempla \$2,5 millones de dólares establecidos en la *Mission Solidarité, insertion et égalité des chances*.

III.- Institucionalidad establecida en Ministerios de Desarrollo Social

En los países de América Latina y El Caribe los servicios de apoyo al envejecimiento y asistencia y protección para el adulto mayor se han establecido de manera centralizada en sus respectivas Ministerios de Desarrollo Social. En estos casos se han creado unidades o divisiones para atender a la población adulta mayor.

En Argentina, se creó la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores, encargada del desarrollo, bienestar y los entornos propicios del adulto mayor, con un presupuesto equivalente a \$13,1 millones de dólares, y cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional, capacitar, atender, y promover la participación social y calidad de vida de los adultos mayores.

En Ecuador, la Constitución garantiza la atención prioritaria, inclusión social y protección contra la violencia para el adulto mayor. Para ello, la Dirección de Atención Integral Gerontológica del Ministerio de Inclusión Económica y Social, se encarga de, entre otras medidas, atender adultos mayores en centros residenciales, promover sus derechos, el turismo social de la tercera edad, y mantener los centros gerontológicos. El presupuesto global del Ministerio equivale a \$1,1 millones de dólares.

En el caso de Perú, la Dirección de Personas Adultas Mayores, dependiente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, es el órgano rector de las políticas y planes relativos a las personas adultas mayores. El Programa presupuestario Apoyo a la Persona Adulta Mayor implementado por el Ministerio tiene asignado el equivalente a \$407,8 mil dólares, y trabaja en coordinación y complementación con los Ministerios de Salud, de Educación y de Transportes.

En Uruguay, el Área de las Personas Adultas Mayores dependiente

del Ministerio de Desarrollo Social, tiene por objetivo coordinar las políticas interinstitucionales, capacitar, favorecer la participación social, y promover una opinión pública más positiva respecto del envejecimiento. El presupuesto asignado al Programa Asistencia a la Vejez equivale a \$7,5 millones de dólares.

En México el ministerio Secretaría de Desarrollo Social coordina y administra los programas de atención a la población vulnerable de la tercera edad, como los subsidios del Programa 70 y Más, para mayores de 70 años de localidades pequeñas, y el Programa Desarrollo Humano Oportunidades. Adscrito a esta Secretaría se encuentra el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INAPAM), organismo descentralizado encargado de coordinar las políticas a favor de las personas mayores. El presupuesto del Ministerio asignado al Programa 70 y Más es de \$1.011 millones de dólares, y el de INAPAM alcanza los \$19,6 millones de dólares.

Finalmente, Panamá cuenta con la Secretaría del Sistema de Protección Social adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, que administra y coordina la entrega del Programa 100 a los 70, subsidio para los mayores de 70 años que no reciben pensión ni jubilación.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

A.- General

Durante la discusión en general de la iniciativa legal en informe, la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y expertos:

a) Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Claudio Alvarado Andrade.

Señaló que en virtud de la necesaria modernización del Estado así como la necesidad de hacer compatible la dependencia de determinados servicios, respecto de aquellos ministerios que tengan un rol directo en la elaboración y ejecución de políticas públicas en el ámbito social, se constata inmediatamente que SENAMA no cumple este criterio, pues el rol de SEGPRES consiste en coordinar la acción del Estado, la relación ministerial, así como el vínculo del Gobierno con el Parlamento, sin generar políticas públicas en el ámbito social, como sí lo hace el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Agregó que en la discusión del proyecto de ley que creó el servicio, en el año 1999, en la Comisión de Hacienda del Senado se planteó que la vinculación con SEGPRES carecía de mayor sentido y que debía ser a través de MIDEPLAN, postura que finalmente no prosperó. Insistió en que la actual situación no permite el desarrollo adecuado y coordinado de políticas públicas en relación con el segmento de la *tercera edad*, lo que en cambio sí será factible si se lo hace depender del Ministerio de Planificación, cual es el órgano generador de políticas públicas sociales por excelencia. En consecuencia, señaló, el proyecto en cuestión consiste en las adecuaciones administrativas necesarias, para optimizar el funcionamiento del Servicio Nacional del Adulto Mayor, para lograr una mayor coordinación, eficiencia y eficacia de las políticas públicas que a dicho servicio corresponde ejecutar; así, en lo esencial, se transfiere el ejercicio de la supervigilancia presidencial sobre SENAMA, a MIDEPLAN, con las consecuencias de orden administrativo que la sustitución de un Ministerio por otro, implican en la ley que se modifica.

b) Ministro de Planificación, señor Felipe Kast Sommerhoff.

Indicó que el contexto que explica la necesidad del cambio de ministerio llamado a ejercer la supervigilancia del SENAMA, es el proceso de modernización y de ampliación y especialización de su competencia en el ámbito social, que hoy está experimentando MIDEPLAN. Se está buscando potenciar la atención de los sectores sociales postergados, así como dar un orden institucional a cada servicio, con el respaldo, el presupuesto y la dedicación que cada uno de ellos, en particular SENAMA, requiere. Enfatizó que desde su creación éste ha sido un servicio muy bien evaluado en su funcionamiento, y que su traslado responde a que MIDEPLAN le otorgará una mirada *multisectorial* a su funcionamiento, dado el énfasis que dicho ministerio está otorgando a su rol en el desarrollo social. Con este cambio, afirmó, se gana en todo sentido, tanto en el funcionamiento del SENAMA, como del Ministerio de Planificación, como de los demás servicios de labor social (Fosis, Senadis, etc.).

En respuesta a algunas de las inquietudes y observaciones planteadas, señaló que la modificación propuesta es más que un simple traslado orgánico o administrativo del servicio, pues con ella se le reconocerá al SENAMA un rol de *vocero interministerial* de la realidad del adulto mayor, en el marco de un ministerio llamado a cumplir, cada vez más crecientemente, una labor de coordinación de políticas públicas a nivel interministerial, para abordar la realidad del adulto mayor desde las distintas perspectivas. Se trata, aseguró, de algo más que un simple cambio de nombre o pertenencia administrativa, y además de lo ya explicado, se le dará al SENAMA una presencia y relevancia local o regional mucho mayor que en la actualidad, a través de la Seremías de planificación (SERPLAC).

c) Presidenta de la Asociación Nacional de Funcionarios del Servicio Nacional del Adulto Mayor (ANFUSAM), señora Karla Ruz.

Se refirió, en primer término, a datos demográficos del envejecimiento en Chile, señalando que al año 2009 el 15% de la población pertenece al segmento de la adultez mayor, esto es, más de dos y medio millones de personas, proporción que va en progresivo incremento. Este fenómeno se explica, agregó por la conjunción de tres factores: aumento en la esperanza de vida al nacer, disminución en las tasas de mortalidad, y disminución en las tasas de natalidad-fecundidad. Al fenómeno descrito se suma el denominado “envejecimiento de la vejez”, que corresponde al incremento del universo, dentro de los adultos mayores, de personas que alcanzan más altas edades, por sobre los 80 años de edad, y que se presentará fuertemente en Chile, a partir del año 2025. Afirmó que éste constituye uno de los fenómenos que acarrea mayores consecuencias a las sociedades que experimentan el envejecimiento poblacional, y, de paso, implica el incremento de la cantidad de personas que necesitarán recursos y servicios especiales de atención a las necesidades específicas que empiezan a presentarse en los años más tardíos del ciclo de vida, es decir, de su “dependencia” respecto del auxilio y asistencia de terceros; hoy, agregó, uno (1) de cada cuatro (4) adultos mayores, presenta algún grado de dependencia.

Teniendo como contexto los datos demográficos ya descritos, se refirió al proyecto de ley en debate, señalando, respecto de su primer propósito, cual es transferir el ejercicio de la supervigilancia presidencial sobre SENAMA a MIDEPLAN, que, en opinión de esa asociación gremial, ello requiere, previa y necesariamente, el aumento de facultades, presupuesto y atribuciones del servicio, de manera de operar en condiciones de igualdad a la que se encuentran los otros organismos relacionados con MIDEPLAN, como SERNAM, FOSIS, SENADIS e INJUV, ajustes que el proyecto en cuestión no considera.

En segundo término, respecto de la transferencia de competencias normativas a MIDEPLAN para la reglamentación del Fondo Nacional del Adulto Mayor, consideró de toda lógica tal modificación, dado que la supervigilancia sobre SENAMA se radicará en MIDEPLAN.

En cuanto a la modificación de los requisitos para optar al cargo de Director Nacional de SENAMA, permitiendo acceder a él a quien haya desarrollado “*funciones de dirección y administración*”, tanto en la administración pública como en el mundo privado, indicó que, a su juicio, tal modificación no representa un verdadero aporte, por cuanto el texto vigente, que exige “*experiencia laboral de cinco años en cargos directivos*”, igualmente admite en el cargo a personas tanto del ámbito público como del privado.

Respecto de la modificación que consiste en designar al Secretario Regional Ministerial de Planificación respectivo, como Presidente del Comité Regional para el Adulto Mayor, señaló que ella resulta coherente, dado el cambio de supervigilancia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia hacia MIDEPLAN, puesto que el señalado Comité Regional es el que ejecuta el Fondo Nacional de Adulto Mayor.

Agregó que, la instancia de modificación de la ley de SENAMA que el proyecto de ley plantea, debiera, a su juicio, hacerse cargo de los desafíos de incorporar en el ámbito público, una real preocupación por la transición demográfica y epidemiológica que vive el país; de descentralizar, territorialmente, el SENAMA, a través de la creación de Direcciones Regionales, de las que actualmente carece, pues el trabajo en terreno es fundamental para atender a las personas mayores; de dotar de atribuciones al servicio para proponer modificaciones de la ley de violencia intrafamiliar (VIF) incluyendo a las personas mayores en la categoría de *grupo vulnerable*; de incorporar planes y programas destinados a la situación de dependencia de las personas mayores del país.

Afirmó que, a juicio de los funcionarios, no basta con cambiar la supervigilancia, si no se aumentan las atribuciones y facultades del SENAMA, de manera de permitir el trabajo con las personas mayores en todas las regiones del país. Para lograrlo, proponen potenciar el servicio, en el ámbito del *Recurso Humano*, con el aumento de atribuciones y de la planta profesional y técnica; en el ámbito del *trabajo en terreno* con la creación de quince (15) direcciones regionales; en el ámbito *presupuestario*, con un incremento que permita implementar nuevos programas y mejorar la infraestructura; y, finalmente, potenciar al servicio en el ámbito de sus atribuciones o facultades, para una más eficaz defensa de derechos de los adultos mayores, así como una más eficiente fiscalización de los

establecimientos de larga estadía, tales como casas de reposo, hogares o asilos.

Esta Comisión compartió plenamente los fundamentos que ilustran la iniciativa en informe, aprobándola por asentimiento unánime. Participaron en esta votación los diputados ya individualizados.

B.- Particular

La idea matriz del proyecto se plasma en un artículo único, también aprobado por unanimidad en única votación, con los votos de los diputados ya señalados.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS

No hay.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES

No hay.

Concluida la discusión y votación particular, la Comisión somete a la consideración de la H. Cámara el siguiente

PROYECTO DE LEY

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

1) Reemplázase, en el artículo 2° inciso primero, la frase “a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia”, por la siguiente:

“a través del Ministerio de Planificación”.

2) Reemplázase, en el artículo 7° inciso segundo, la frase “Mediante decreto supremo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia”, 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) Reemplázase, en el artículo 12 inciso segundo, la frase “Los Comités serán presididos por el Secretario Regional Ministerial que nombre el Intendente”, por la siguiente:

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

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de 3 y 31 de agosto, y de 7 y 14 de septiembre de 2010, con la asistencia de los señores Álvarez-Salamanca, don Pedro Pablo; Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Campos, don Cristian; Estay, don Enrique (Presidente); Farías, don Ramón; Hoffmann, doña María José; Lemus, don Luis; Morales, don Celso; Ojeda, don Sergio; Sabat, doña Marcela; Schilling, don Marcelo, y Ward, don Felipe.

Sala de la Comisión, a 24 de septiembre de 2010.

LEONARDO LUEIZA URETA
Abogado Secretario Accidental de la Comisión