Boletín Nº 13.096-07

Proyecto de ley, de los Honorables Senadores señores Sandoval y Ossandón, que modifica la ley N° 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, para considerar la dependencia funcional en las iniciativas de apoyo directo al adulto mayor.

I.- Fundamentos del proyecto de ley

La calidad de vida de los adultos mayores es un asunto de vital importancia en nuestro país. El desarrollo social y económico ha traído beneficios para la población, en términos de la satisfacción de necesidades básicas y con ello una cada vez más alta esperanza de vida, alcanzando los 79,52 años (Banco Mundial, 2016), lo que representa desafíos para el Estado en materia de aseguramiento de una vida digna para nuestros adultos mayores. Las mejores condiciones de vida en nuestra sociedad han derivado en una transición demográfica similar a los países más desarrollados, donde la natalidad va a la baja y los adultos mayores son el 16,2% (2.850.171 personas) de la población nacional (CASEN, 2017). Es más, por primera vez hay más adultos mayores que personas menores de 15 años (Casen, 2017) lo que supone un desafío actual y también de largo plazo, donde las necesidades de cuidado son urgentes ya que existen 610 adultos mayores en lista de espera para ELEAM estatales y se estima que al menos 1.300 en las fundaciones (http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=487451).

Además, para el 2050 se espera que el 25% de la población nacional tenga más de 65 años (Fuente INE), es decir, la adaptación a nivel legal es totalmente necesaria, más aún al tratar con adultos mayores dependientes funcionalmente[1], que son el 14,2% (488.990 personas) del total de adultos mayores y de ellos un 4,3% tiene dependencia severa (mayores de 60 años) según la última CASEN.

Actualmente las propuestas y líneas de trabajo con el adulto mayor son variadas: algunas consisten en programas recreativos y de encuentro, donde las municipalidades son un actor clave de congregación, tal como se resalta en la encuesta de la AMUCH, donde 270 de 345 declaran hacer actividades con el adulto mayor. Otras se refieren al cuidado y resguardo del adulto mayor, ya sea por abandono o incapacidad de la familia de apoyarlo o por temas de salud y falta de autonomía para desenvolverse de forma independiente; los ELEAM son un factor clave. Es en el ámbito de la dependencia funcional en el que el presente proyecto de ley se enfoca, con el fin de dar especial cuidado y apoyo al trabajo que se realiza con adultos mayores, de los cuales hay estadísticas, metodología de medición y el concepto esta operacionalizado, en la CASEN, por ejemplo.

---

[1] Se considera que una persona se encuentra en situación de dependencia funcional cuando: a) declaran tener dificultades extremas o que presentan imposibilidad para realizar actividades básicas o instrumentales de la vida diaria, o b) que reciben ayuda con alta frecuencia (ayuda muchas veces o siempre para la realización de la actividad) o c) que presentan dificultades moderadas o severas en al menos una actividad básica de la vida diaria o dos actividades instrumentales.

La importancia de refinar los criterios objetivos con que los programas abordan el trato con adultos mayores, en este caso por medio de los grados de dependencia funcional, es también a nivel internacional. Chile ratificó la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores el año 2017 (Decreto 162), siendo "el primer instrumento de derechos humanos jurídicamente vinculante para los Estados que lo ratifican" (Mora y Herrera, 2018, p.102)[2], sin embargo, existen brechas normativas con respecto al estándar internacional. Lo principal es que existe una gran dispersión normativa, incluso "en nuestro país no existe un estatuto general o consolidado de derechos de las personas mayores" (Mora y Herrera, 2018, p.92), por lo que es necesario seguir avanzando en esa línea. Chile también busca lograr los 17 objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030, en el que se encuentra garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (CEPAL, 2018)[3].

Chile ha intentado plasmar lo anterior a través, por ejemplo, de conceptos como envejecimiento activo[4], por medio de programas como "Adulto mejor" en el actual gobierno. Así, la dependencia funcional, en su medición y consideración en los programas que trabajan con adultos mayores es necesaria, en términos de derechos humanos y de desarrollo sostenible a nivel de sociedad. Idealmente, las políticas y programas de adulto mayor deben enfocarse en la prevención del deterioro funcional de las personas, sin embargo, cuando éste ya se hace presente mediante diferentes grados de dependencia funcional, el deber del Estado es de resguardar los derechos humanos y la dignidad de los adultos mayores, permitiendo en la medida de lo posible su integración en la sociedad.

Para que los adultos mayores puedan desenvolverse en la sociedad libremente es necesario poseer niveles de funcionalidad[5] y autonomía[6]. En ese sentido las organizaciones que trabajan por su bienestar atienden a adultos mayores con diferentes grados de dependencia funcional, quienes necesitan diferentes niveles de atención y poseen necesidades distintas entre unos y otros, por ende, los programas también deben ser variados y ajustados a esas necesidades.

---

[2] Mora, T. & Herrera, F. (Ed), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores: ANÁLISIS DE BRECHAS LEGISLATIVAS Y PROPUESTAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN CHILE. Santiago. Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2018

[3] CEPAL, N. (2018). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe.

[4] proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen.

[5] Es la capacidad de una persona de llevar por sí misma la orientación de sus actos, hacer lo que ella o él desee de su entorno, realizando las actividades de la vida diaria desde el punto de vista psíquico, físico y social. Según su grado de funcionalidad, los adultos mayores se pueden clasificar en: Adulto mayor autovalente sano, frágil, dependiente.

[6] Facultad de decisión sobre el gobierno y la autodeterminación de la propia vida (tenga o no discapacidad o situaciones de dependencia de otra persona). En el caso de las personas con dependencia o en fase terminal, debe promoverse el máximo respeto de la autonomía como un derecho básico de la persona.

I) Contenido y objetivo del proyecto ley

El siguiente proyecto de ley busca modificar la actual ley 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, en particular inciso 3° del artículo 7°, en el cual se establecen criterios de objetividad para la transferencia de fondos a regiones, que mediante comités regionales los asignarán a las diferentes organizaciones que trabajen con adultos mayores. El presente proyecto de ley busca dar una interpretación concreta a estos criterios de objetividad, añadiendo los grados dependencia funcional en este conjunto, considerando que es un concepto medido, operacionalizado y con datos disponibles de toda la población del país (Ver encuesta CASEN). Con todo, se genera un mejor entendimiento del criterio de "carencia de la población total" presente en la ley, sabiendo que la dependencia funcional representa ausencia de autonomía y funcionalidad para desempeñar actividades de la vida cotidiana con libertad, lo que se traduce en perdida de dignidad en la medida en que este problema no es atendido por las diferentes organizaciones que trabajen con adultos mayores.

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Se modifica la Ley número 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, de la siguiente forma:

En el inciso 3° del artículo 7° sustituir la frase "índices de pobreza y carencia de la población total," por la que sigue "índices de pobreza, carencia de la población total y grados de dependencia funcional,".