



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social

ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y ADULTOS MAYORES

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO CIENCIAS JURÍDICAS

AUTORES:

CAROLINA ANDREA JARA LETELIER
JORGE ANTONIO VARGAS ROJAS

PROFESOR GUÍA:

RICARDO JURI S.

Santiago, Chile

2012

1	INTRODUCCIÓN	3
2	CAPITULO I: CONCEPTOS Y TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA	4
2.1	ENVEJECIMIENTO	4
2.2	ANTECEDENTES	4
2.3	PERSPECTIVA SOCIO-DEMOGRÁFICA Y JURÍDICA LABORAL	6
2.4	ÉTAPAS DEL CICLO DE VIDA.....	7
2.5	ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO.....	8
2.6	CAUSAS.....	8
2.7	MORTALIDAD.....	8
2.8	NATALIDAD.....	10
2.9	MIGRACIONES.....	11
2.10	LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA	13
2.10.1	<i>Teoría demográfica</i>	13
2.4.2	<i>Fases de la teoría de la Transición demográfica.....</i>	14
2.4.3	<i>Relación de dependencia demográfica</i>	14
2.11	BONO DEMOGRÁFICO.....	15
3	CAPITULO II: SEGURIDAD SOCIAL Y ENVEJECIMIENTO	17
3.1	GENERALIDADES	17
3.1.1	<i>Antecedentes.....</i>	17
3.1.2	<i>Concepto amplio</i>	19
3.1.3	<i>Concepto restringido.....</i>	20
3.2.	PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	21
3.2.1	<i>Generalidades</i>	21
3.2.2	PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.....	22
3.2.3	PRINCIPIO DE LA UNIVERSALIDAD DE LA COBERTURA	23
3.2.4	COMPRESIVIDAD Y SUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES	24
3.2.5	<i>Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión</i>	25
3.2.6	SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	25
3.2.7	IGUALDAD, EQUIDAD O UNIFORMIDAD EN EL TRATO	26
4	CAPITULO III: ENVEJECIMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS.....	28
4.1	ANTECEDENTES	28
4.2	HACIA UNA NECESARIA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
4.3	TITULARIDAD DE DERECHOS.....	31
4.4	EL ENFOQUE DE DERECHOS. DESAFÍO DE UNA SOCIEDAD PARA TODAS LAS EDADES.....	31
4.5	OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS	32
4.6	ENVEJECIMIENTO. DERECHOS HUMANOS. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	33

4.7	LATINOAMÉRICA Y EL ENVEJECIMIENTO.....	34
4.8	CONSTRUCCIÓN DE LA DIMENSIÓN NORMATIVA	35
4.8.1	PROPUESTA DE LA CEPAL. HACIA UN NUEVO PACTO DE PROTECCIÓN SOCIAL	35
4.8.1.1	<i>Dimensión Normativa</i>	36
4.8.2	<i>Dimensión Procesal</i>	40
4.9	LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS EN LA VEJEZ.....	43
4.9.1	EUROPA	43
4.9.2	LATINOAMÉRICA.....	44
4.10	LEYES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LA VEJEZ: AVANCES Y DESAFÍOS	46
4.10.1	LAS LEYES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES	48
5	CAPITULO IV: PROTECCION DE INGRESOS.	54
5.1	UNA MIRADA GLOBAL.	54
5.1.1	LA FAMILIA. GARANTÍA DE SEGURIDAD PARA LOS ADULTOS MAYORES.....	55
5.1.2	PROPUESTA DE LA CEPAL	57
5.1.3	SITUACIÓN LATINOAMERICANA	57
5.2	SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES. PROTECCIÓN DE INGRESOS.....	59
5.2.1	FINANCIAMIENTO	59
5.2.2	DÉFICIT DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y JUBILACIONES	62
5.2.3	SEGURIDAD SOCIAL. PERSPECTIVA DE GÉNERO.	63
5.3	EL EMPLEO EN LA VEJEZ: TENDENCIAS.....	65
5.3.1	IMPLICANCIAS DEL RETIRO TEMPRANO	65
5.3.2	PARTICIPACIÓN ECONÓMICA EN LA VEJEZ	65
5.4	EL EMPLEO INFORMAL Y LAS DIFERENCIAS DE EDAD Y DE GÉNERO	66
5.5	ENVEJECIMIENTO Y SUS EFECTOS EN LA PRODUCTIVIDAD	67
5.6	JUBILACIÓN ANTICIPADA	68
5.7	EL EMPLEO	69
5.8	ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN POR EDAD.....	70
5.9	LOS EMPRENDIMIENTOS.....	71
5	CAPÍTULO V: CAMBIOS DEMOGRÁFICOS: EL CASO CHILENO.....	73
5.1	ANTECEDENTES	73
5.2	ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA VEJEZ.....	74
5.2.1	<i>La Reforma Previsional. Antecedentes</i>	74
5.2.2	<i>La solidaridad en la reforma</i>	79
5.2.3	<i>El aporte previsional solidario</i>	83
5.2.4	<i>Beneficios dirigidos a las mujeres</i>	86
5.2.5	<i>Análisis del sistema Solidario</i>	89
6	CONCLUSIONES	94
7	BIBLIOGRAFÍA.....	96

1 INTRODUCCIÓN

El Envejecimiento de la Población Mundial, es sin duda uno de los fenómenos que en la actualidad deben preocupar tanto a legisladores, gobernantes como a los ciudadanos comunes y corrientes. Es un fenómeno social, del cual el derecho debe hacerse cargo. El cómo afrontarlo hará la diferencia en la forma en que viviremos los años futuros.

Es por esta razón que nos interesó tratarlo en nuestra memoria de grado. En él convergen diversos temas de índole social, económica, legal, entre otros y en consecuencia se debe afrontar de manera múltiple. Es nuestro interés que a través de nuestro trabajo podamos evidenciar la importancia que tiene el derecho en problemas sociales y económicos como éste, a tratar en este texto, ya que dependiendo de cómo sea regulado son los resultados que experimentará nuestra sociedad a futuro.

Para nadie es un secreto el encarecimiento de la vida actual. Los alimentos, la educación, el transporte, cada día están más caros. Los sueldos no aumentan en la misma forma que los gastos y para las familias es cada vez más difícil afrontar las vicisitudes de la vida. La mayoría de éstas deben tener varios trabajos, siendo necesario cada vez más el ingreso de las mujeres al mundo laboral, afectando ello las decisiones familiares en relación a tener o no más hijos. Por otro lado, los adelantos tecnológicos, tanto en medicina como en implementos médicos, han aumentado nuestras expectativas de vida. Las personas cada vez viven más, siendo importante el dilucidar como serán recaudados los recursos necesarios para nuestra vejez, para afrontarla en buenas condiciones sin aumentar los índices de pobreza.

En estas materias, el derecho tiene un importante rol que cumplir y será nuestra misión desarrollarlo en este texto, como enfrentar el envejecimiento de la población será el concepto guía para estas páginas.

2 CAPITULO I: CONCEPTOS Y TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

2.1 Envejecimiento

2.2 Antecedentes

Para la seguridad social, el envejecimiento demográfico es el desafío más importante que plantean los cambios demográficos. El proceso de envejecimiento no sólo hace referencia a una creciente proporción de ciudadanos mayores sino más que nada a un desequilibrio en los grupos de edades. Actualmente es difícil ver las familias de antaño de gran cantidad de hijos, esto se debe principalmente al encarecimiento de todos los aspectos necesarios para su crianza como educación, salud, alimentación, entre otras, lo que explicaría en parte la disminución de la tasa de fecundidad; por otro lado un aumento de la población activa que acabará disminuyendo en un futuro bastante o medianamente cercano, según el país, y por supuesto un creciente número de personas mayores y muy mayores. Es éste último aspecto el que hemos querido abordar con mayor énfasis, es preocupante el desamparo en el que viven muchos de los ancianos de nuestro país actualmente: pésimas condiciones de salud, baja autoestima ya que se sienten abandonados prácticamente por la sociedad y en algunos casos también por su propia familia.

De acuerdo a estimaciones de las Naciones Unidas, desde inicios de la década de 1990 se observa un cambio de paradigma en el análisis del envejecimiento y la situación de las personas de edad, abordándose ambos temas desde la perspectiva de los derechos humanos. Este enfoque plantea fundamentalmente el imperativo ético y normativo de considerar a las personas de edad no como un grupo vulnerable que es objeto de protección, sino como titulares de derechos. Este enfoque nos parece bastante auspiciador ya que fomenta una actitud positiva por parte de los propios ancianos estimulándose así, el que ellos mismos hagan respetar los derechos a los cuales son titulares y por parte de los Estados, que estos tomen conciencia de la importancia de considerar a los ancianos, como un grupo social aún activo capaz todavía de aportar a la sociedad.

Teniendo como marco de análisis la perspectiva de derechos, están sobre el tapete, entre otras, las siguientes cuestiones: la situación de los adultos mayores en el mundo, particularmente en Chile; la aplicación de políticas públicas que han tenido mayor impacto en la población de adultos mayores, principalmente en salud y previsión social; la necesidad de incrementar los recursos destinados a ellos cuando es necesario y lograr que estos sean más progresivos, buscando la manera de hacerlos más eficientes sin sacrificar la prestación; la forma de combinar recursos contributivos y no contributivos a través de la solidaridad del sistema previsional; el fortalecimiento del Estado para que pueda ejercer cabalmente las tareas de regulación y fiscalización de los recursos previsionales, siendo éste capaz de mantener en el tiempo las prestaciones y beneficios entregados aún cuando se avencinen crisis económicas diversas que compliquen el panorama mundial.

Respecto de nuestro país, podemos asegurar que estamos frente a un avanzado proceso de transición demográfica en la sociedad chilena. En la década de los años 60 empezó a gestarse un incipiente descenso de la natalidad, lo que se tradujo en un incremento de la esperanza de vida. Ello, unido a la disminución de la tasa de la mortalidad implicó un cambio en la estructura de edad de la población a partir del cual va aumentando paulatinamente el porcentaje de personas desde los 15 a 59 años y de entre 60 y más, a la vez que disminuyen quienes se encuentran entre los 0 y 14 años.

Las reformas al sistema de salud y al sistema de pensiones son aspectos relevantes a la hora de abordar el tema del envejecimiento de la población en un país con avanzada transición demográfica como el nuestro, por lo que abordaremos ambos temas, siendo las reformas al sistema de pensiones a lo que dedicaremos un mayor análisis.

En efecto, la reforma al sistema previsional de 1981 trajo aparejados problemas. Se distinguen a grandes rasgos la falta de cobertura y la baja tasa de reemplazo. La falta de cobertura genera pobreza y desigualdad, lo que traduce las desigualdades de la vida en las edades más avanzadas. La solución se vislumbra con la introducción de un sistema solidario en donde el rol del Estado es fundamental. Mientras que la baja tasa de reemplazo se constituye en una amenaza que hace ilusoria la protección social y junto con ello el fracaso de los fines de la seguridad social. Se abordó el problema no innovando, sino consolidando el sistema de capitalización individual. Sin embargo, las crisis económicas

han demostrado la fragilidad de un sistema que ha visto disminuir de manera abismante los fondos de los beneficiarios, lo que plantea el desafío de revisar los pilares del mismo, a fin de ir perfeccionándolo y de ese modo ajustando y consolidando las normas y principios internacionales que reconocen en la tercera edad a sujetos de derechos.

Sin duda que los desafíos que plantea el envejecimiento exigen una mirada de la seguridad social encaminada al logro de una justicia social permanente y duradera, ofreciendo a las generaciones presentes y futuras una adecuada cobertura, entendida como una justa retribución a los años de trabajo y el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad, de tal manera que al final de su vida laboral no sientan el temor de saber con qué ingresos contarán para cubrir gastos esenciales.

Ahora, el proceso de envejecimiento biológico de los individuos, como tal, es un proceso lamentablemente para nosotros irreversible y ocurre a lo largo de toda la vida. Sin embargo, “se considera vieja a la persona que está en la etapa final de la misma, en la que dicho proceso se hace más acelerado y va comprometiendo las facultades físicas y mentales.”¹ Mientras mejor hayamos asumido como individuos nuestro proceso natural de envejecimiento, evitando o disminuyendo a lo largo de nuestra vida todos aquellos factores que perjudiquen nuestra salud, llegaremos a nuestra vejez en mejores condiciones.

2.3 Perspectiva socio-demográfica y jurídica laboral

“Desde un punto de vista socio-demográfico y jurídico-laboral se considera que la vejez comienza a partir de cierta edad o, mejor dicho, de un cumpleaños específico. Este umbral es, sin duda, arbitrario y no puede contemplar la verdadera dimensión de un estado que depende de muchos factores, en los que la edad por sí sola nada significaría. Visto de

¹ CEPAL - SERIE Población y desarrollo. El envejecimiento de la población latinoamericana. Hacia una relación de dependencia favorable. Juan Chackiel. Página 9

otra manera, la edad umbral es sólo un indicador de una condición que involucra probablemente como elemento central el estado de salud de las personas, pero también aspectos sociales, psicológicos, culturales, políticos, etc. Incluso, el avance tecnológico, más allá del referido a la medicina, permite a las personas con alguna discapacidad prestar servicios a la sociedad que en otra época hubieran requerido una gran fuerza y destreza física.”²

No obstante, estamos en condiciones de señalar siguiendo a Laslett, que “el establecimiento de una edad para la vejez es una construcción social, que sólo parcialmente está determinada por factores biológicos o psicológicos.”³

2.4 Etapas del ciclo de vida

Lasslet menciona la posibilidad de distinguir cuatro etapas del ciclo de vida: la “primera edad”, relacionada con la infancia y la juventud; la “segunda edad”, vinculada a la vida activa y reproductiva; la “tercera edad”, referida a la etapa activa de retiro; y “la cuarta edad” que alude a la fase de declinación, mayor dependencia y deterioro más acelerado. La propuesta novedosa de incorporar una cuarta edad al ciclo de vida, proviene del aumento del promedio de años de vida observado en los países más desarrollados, lo que haría inadecuado el tradicional “estado adscripto” de “viejo” que comprende tan diversas situaciones.⁴

² Ibídem Página 9

³ <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4917/lc11411e.pdf>

⁴ http://books.google.cl/books?id=3fxmBaTGUygC&pg=PA142&lpg=PA142&dq=etapas+del+ciclo+de+vida+laslett&source=bl&ots=lQrpiV-5rM&sig=BQiSsreUfHYSav5i8Ui8QUOpQ5k&hl=es&sa=X&ei=Aj0CULOqJ-Tm0QHc_dWqBw&sqi=2&ved=0CEQQ6AEwAA#v=onepage&q=etapas%20del%20ciclo%20de%20vida%20laslett&f=false

2.5 Envejecimiento demográfico

“El envejecimiento de la población, generado por la transición demográfica, repercute sobre las variables económicas y financieras (demanda, ahorro, competitividad, inversión en salud y seguridad social), el perfil epidemiológico y la estructura social.”⁵ Importante es entonces determinar las causas de dicho proceso, para efectos de entender y adoptar medidas de respuesta a los efectos que éste trae consigo.

2.6 Causas

Las causas que explican este proceso de envejecimiento según los factores que pueden hacer cambiar el peso de unas edades respecto a otras son los mismos que pueden modificar el volumen total de la población: la mortalidad, la natalidad y las migraciones.

2.7 Mortalidad

El descenso de la mortalidad constituye una causa de este proceso, en el que cada vez más personas se hagan más viejas suena incluso redundante. Sin embargo, esta obviedad es engañosa.

“La humanidad en su conjunto ha visto mejorar sustancialmente sus probabilidades de supervivencia sólo a partir de mediados del siglo XVIII. Hasta entonces apenas se habían superado los treinta años de esperanza de vida al nacer (en la España de 1900 apenas se alcanzaban los 35 años). Sin embargo, iniciado ya el rápido ascenso de la esperanza de vida, la población no sólo no envejeció, sino que aumentó el peso de los jóvenes. La explicación debe buscarse en la elevadísima mortalidad infantil imperante hasta entonces. Una vez iniciadas las mejoras, las muertes evitadas de recién nacidos y de niños

⁵ “Dinámica demográfica de Chile y América Latina: Una visión a vuelo de pájaro”, Miguel Villa y Daniela González. Revista e Sociología, N°18 2004, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, página 110

contribuyeron a acrecentar el peso de estos en el conjunto de la población. Sólo muy recientemente, en aquellos países donde la mortalidad infantil es ya muy reducida, la lucha contra la mortalidad se ha concentrado en la otra etapa de la vida en que es elevado el riesgo, es decir, en las edades avanzadas. Ahora sí puede decirse que el descenso de la mortalidad tiene por consecuencia el aumento de la población más anciana, pero conviene recordar que éste no ha sido el caso siempre ni lo es actualmente en todas partes.”⁶

Ahora, “el progreso logrado en el control de la mortalidad se consiguió mediante el acceso a una tecnología adecuada para la prevención y el tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias, que causaban una elevada proporción de las defunciones, particularmente entre los niños de corta edad. Los programas de vacunación masiva y erradicación de la malaria permitieron evitar muchas muertes causadas por el paludismo, la difteria, el tétano y el tifus; asimismo, la disponibilidad de los antibióticos hizo posible la reducción de la mortalidad originada por la tuberculosis, la neumonía y la influenza.”⁷

Respecto de las tasa de mortalidad que en esta materia se hace referencia, se entiende por ella al número proporcional de defunciones en población o tiempo determinados. “Se mide en relación con el total de una población, mediante el índice de mortalidad, que indica el número de defunciones registradas en un año por cada 1.000 habitantes. La mortalidad de los niños menores de un año se expresa mediante el índice de mortalidad infantil, que indica el número de niños que no ha alcanzado su primer año de existencia por cada 1.000 nacidos vivos en el mismo año.”⁸

⁶http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsociales.cchs.csic.es%2Fjperez%2Fpags%2FTemas%2FCausas.html&ei=2kICUKeXA4G88AT639SqCA&usg=AFQjCNFBD3b3VKEWmkH2oNjwKI9-74YwHA&sig2=a0O5_74Ovr8i6EKHM8P3cA

⁷ Dinámica geográfica de Chile y América Latina: Una visión a vuelo de pájaro por Miguel Villa y Daniela González, Revista de Sociología , N°18 – 2004, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Página 90

⁸ <http://es.thefreedictionary.com/mortalidad>

2.8 Natalidad

“La natalidad sí tiene un efecto inmediato en la pirámide de edades. Si es elevada, ensancha automáticamente la base, rejuveneciendo la población. Si es reducida produce el efecto contrario y, de hecho, esa es la explicación fundamental de la rapidez del envejecimiento demográfico de la población mundial y, sobre todo, de la de los países más ricos.”⁹

Tanto la natalidad como la mortalidad han sido elevadas en la humanidad, como una manera de compensar las escasas probabilidades de supervivencia hasta la edad adulta que existían antiguamente, entre otros factores por el escaso desarrollo de la ciencia médica. Sin embargo, en poco más de un siglo se observa baja fecundidad, empezando por Europa y extendiéndose al resto del mundo.

“Los cambios de estructuras económicas y sociales trajeron aparejadas una serie de mudanzas culturales, que contribuyeron a la adopción de pautas de comportamiento reproductivo compatibles con un ideal de familia de tamaño más reducido, aspiración facilitada por la disponibilidad de los procedimientos anticonceptivos.”¹⁰ Esta situación se aprecia a diario, porque la idea de familia no es la de antaño con un padre que trabaja y una madre en casa. En los hechos, el ingreso de la mujer al mundo laboral y consecuentemente a la universidad ha tenido sus repercusiones sociales. Con ello primero que nada se ha retrasado la edad en que las mujeres tienen hijos ya que éstas han preferido capacitarse lo que no es muy compatible con la maternidad; disminuyéndose consecuentemente los años disponibles y en los que aún éstas sean fértiles. Además, los costos de crianza se han elevado, la extensión de la escolaridad ha influido en ello, pero también los costos de vida

⁹ <http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsociales.cchs.csic.es%2Fjperez%2Fpags%2FTemas%2FCausas.html&ei=90MCUPHvG42i8gTou923CA&usg=AFQjCNFBD3b3VKEWmkH2oNjwKI9-74YwHA&sig2=evLQhjMQgaxmsjFH28rxTg>

¹⁰ Dinámica geográfica de Chile y América Latina: Una visión a vuelo de pájaro por de Miguel Villa y Daniela González, Revista de Sociología, N°18 -2004, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, página 95.

cotidianos se han elevado como resultado de las constantes crisis económicas y que en razón de la globalización son más a menudo de carácter mundial. Derivado de todo esto, hay un progresivo cambio positivo, a nuestro parecer, de modelo de responsabilidades compartidas del hombre y la mujer, tanto dentro como fuera del hogar.

Ahora, en relación a las tasa, “se entiende por tasa bruta de natalidad, tasa bruta de reproducción o tasa de natalidad en demografía a la medida de cuantificación de la fecundidad, que refiere a la relación que existe entre el número de nacimientos ocurridos en un cierto período y la cantidad total de efectivos del mismo periodo. El lapso es casi siempre un año, y se puede leer como el número de nacimientos de una población por cada mil habitantes en un año.”¹¹ Representa el número de individuos de una población que nacen vivos por unidad de tiempo.

2.9 Migraciones

Se denomina migración a “todo desplazamiento de la población que se produce desde un lugar de origen a otro destino y lleva consigo un cambio de la residencia habitual.”¹²

Las migraciones influyen en la pirámide de población porque no se reparten por igual entre las diferentes edades. “Especialmente las grandes corrientes migratorias de nuestro siglo han tenido por protagonistas a jóvenes en busca de trabajo.”¹³ Es así como los efectos

¹¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Tasa_bruta_de_natalidad

¹² <http://es.wikipedia.org/wiki/Migraci%C3%B3n>

¹³ <http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CFIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsociales.cchs.csic.es%2Fjperez%2Fpags%2FTemas%2FCausas.ht>

para los lugares de origen no se limitan a la despoblación y a la escasez de jóvenes. En cambio, los lugares de destino han visto rejuvenecer su estructura por edades con los recién llegados junto con sus hijos.

En la actualidad es más frecuente que las personas tomen la decisión de emigrar de un lugar a otro principalmente por razones económicas. Esto produce varios conflictos en los lugares de destino, sobre todo cuando es de un país a otro, ya que los grupos de personas que llegan por lo general traen otras costumbres sociales y vienen principalmente motivados por el bienestar.

Mención aparte merecen las migraciones de la tercera edad, especialmente las que siguen a la jubilación. “Se trata de un fenómeno incipiente, con casos notables como la creación en Estados Unidos de alguna extensa zona residencial en Florida o en California, pero limitado a estratos sociales hasta ahora minoritarios y de escasa relevancia estadística en comparación con los cambios de estructura por edades producidos por las migraciones de los jóvenes.”¹⁴

“El término migración tiene en este ámbito dos acepciones: una amplia, que incluye a todos los tipos de desplazamientos de los seres humanos, y otra, más restringida, que sólo toma en cuenta aquellos desplazamientos que involucran un cambio de residencia de quienes los realizan. Así, en su significado más amplio se incluirían también los movimientos pendulares de la población entre la vivienda y el lugar de trabajo.”¹⁵

En este tema, debemos aclarar dos conceptos importantes. “El término emigración que se refiere a la salida de personas de un país, lugar o región, para establecerse en otro país, lugar o región. La emigración implica una estimación negativa del nivel de vida de una

[ml&ei=s0cCUMO_IJOE8AS4tZ3-Bw&usg=AFQjCNFBD3b3VKEWmkH2oNjwKI9-74YwHA&sig2=bDA0m9wK0jmW84d8aXl2Mg](http://apuntesdedemografia.wordpress.com/envejecimiento-demografico/que-es/las-causas-del-envejecimiento-demografico/)

¹⁴<http://apuntesdedemografia.wordpress.com/envejecimiento-demografico/que-es/las-causas-del-envejecimiento-demografico/>

¹⁵ <http://www.monografias.com/trabajos82/movimientos-migratorios/movimientos-migratorios.shtml>

persona y de su entorno familiar y una percepción de que al establecerse en otra parte aumentarán sus perspectivas económicas, sociales o de otro tipo o, por lo menos, de que sus esperanzas de una vida mejor se harán efectivas en el futuro; y el término inmigración se refiere a la llegada a un país de personas procedentes de otro país o lugar.”¹⁶ Ambos conceptos conforman el proceso migratorio del cual hacemos mención.

2.10 La transición demográfica

La transición demográfica ha sido descrita como “un proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones o regímenes extremos: uno, inicial, de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otro, final, de bajo crecimiento pero con niveles también bajos en las respectivas tasas. Entre ambas situaciones se pueden identificar dos momentos principales. El primero, en el que la tasa de crecimiento de la población aumenta como consecuencia del descenso de la mortalidad, y el segundo, en el que dicho crecimiento disminuye, debido al descenso posterior de la fecundidad. La magnitud y velocidad que cambia la tasa de crecimiento, dependerá de la velocidad y del momento en que comienzan a descender la mortalidad y la fecundidad.”¹⁷

2.10.1 Teoría demográfica

“La transición demográfica es una teoría demográfica que nace para explicar, inicialmente, la relación entre los cambios demográficos y los cambios socioeconómicos

¹⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Migraci%C3%B3n_humana

¹⁷ Chesnais, 1986. La transición demográfica en América latina. Documento electrónico. http://www.eclac.cl/Celade/SitDem/DE_SitDemTransDemDoc00e.html

que se produjeron en el siglo XVIII en los países desarrollados de Europa y por tanto la relación entre población, desarrollo y crecimiento demográfico.”¹⁸

2.4.2 Fases de la teoría de la Transición demográfica

“El esquema de la transición demográfica, utilizado con el fin de describir las características básicas del cambio demográfico de los países, comprende varias etapas. La primera se caracteriza por presentar tasas igualmente altas de natalidad y de mortalidad, lo que produce una dinámica de bajo crecimiento poblacional. En la segunda etapa — propiamente transicional—, la mortalidad comienza a descender y la natalidad se mantiene elevada, provocando un aumento del crecimiento demográfico. En la tercera fase, conocida como “transición avanzada”, la mortalidad ya ha descendido y se observa una declinación de la natalidad, por lo que las tasas de crecimiento de la población son cada vez más bajas. Una fase post-transición se observa cuando las tasas de natalidad disminuyen por debajo de la mortalidad, lo que se traduce en tasas muy reducidas y hasta negativas de crecimiento natural de la población.”¹⁹

2.4.3 Relación de dependencia demográfica

“La relación de dependencia demográfica total es un índice sintético de la estructura por edad de la población, que permite analizar los efectos del envejecimiento sobre la estructura de las generaciones, considerando las relaciones entre las personas que tienen una alta probabilidad de ser dependientes —mayores y niños— y la población en edad de

¹⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Transici%C3%B3n_demogr%C3%A1fica

¹⁹ Chackiel, 2004. Schkolnik, 2007; Villa y González, 2004. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4917/lcl1411e.pdf>

trabajar. Sin embargo, su análisis e interpretación debe ser cuidadoso, puesto que tanto las poblaciones jóvenes como las envejecidas presentan elevados índices de dependencia demográfica.”²⁰

“Las proyecciones de población elaboradas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía- División de Población de la CEPAL para América Latina muestran nítidamente que a partir de 2025 la relación de dependencia total empezará a aumentar y que el número de personas mayores dependientes sobrepasará al de niños menores de 15 años alrededor de 2040. Sin embargo, en la región existen diferencias con respecto al momento en que ocurrirán estos cambios, pues los países se encuentran en distintas etapas de la transición demográfica.”²¹ Es así como se observa que los países más envejecidos deberán adaptarse al cambio de estructura por edades de su población, y los que aún no lo están tanto deberán generar condiciones que les permitan enfrentar el envejecimiento de su población en el futuro.

2.11 Bono demográfico

“La menor presión de las demandas de la población infantil —que en una primera etapa se produce sin que aumente con notoriedad el grupo de personas mayores— configura el sustento del bono demográfico y da pie a la posibilidad de realizar inversiones productivas, incrementar la inversión social en la lucha contra la pobreza, mejorar la calidad de la educación y promover una reforma de la salud. Ello ayudaría, además, a anticipar las medidas necesarias para hacer frente al incremento de la población adulta mayor, cuyas demandas serán más costosas.”²²

Se concluye que es necesario que dicho bono demográfico sea aprovechado por los países con mejoras en la calidad de la educación y capacitación laboral, como así mismo

²⁰ http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/36004/LCG2389-P_3.pdf

²¹ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 77

²² Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 78

deberá ampliarse la capacidad de los sectores productivos de asegurar la utilización efectiva de estos recursos, para que el bono no se transforme en un gasto para las economías.

“Al aumentar la relación de dependencia, el bono demográfico llega a su fin, por lo que está acotado en el tiempo. La consolidación de una menor fecundidad y los incrementos de la esperanza de vida, acrecientan el peso de las personas mayores, en consecuencia, la relación de dependencia se eleva nuevamente, lo que da origen a nuevas demandas de atención de salud y seguridad económica.”²³

Siguiendo a Jaspers, “se trata de incorporar la solidaridad en el sistema pensiones, atención de salud de las personas mayores y diseñar mecanismos de apoyo familiar y comunitario como medidas que es urgente incorporar en las políticas públicas de la región.”²⁴

Se impone entonces un nuevo desafío que es que los Estados sean capaces de enfrentar los efectos de la “bomba demográfica” como se le denomina al aumento de la población de la tercera edad y sus efectos en el sistema de pensiones y en el mercado laboral.

²³ *Ibíd.* Página 80

²⁴ Jaspers, 2007. *Ibíd.* Página 80

3 CAPITULO II: SEGURIDAD SOCIAL Y ENVEJECIMIENTO

3.1 Generalidades

Como hemos antes ya señalado, el envejecimiento demográfico es el desafío más importante que plantean los cambios demográficos. Volveremos a recalcar que el envejecimiento no sólo hace referencia a la creciente proporción de ciudadanos mayores, sino más que nada a un desequilibrio en los grupos de edades: una disminución de la población más joven debido a la disminución de la tasa de fecundidad, un aumento de la población activa que acabará disminuyendo en un futuro bastante cercano o no, según el país, y por supuesto un creciente número de personas mayores y muy mayores.

Es desafío de la sociedad actual, permitir emerger en todos los aspectos de su vida a sus integrantes longevos. Deberán adoptarse medidas a fin de asegurarles una vida digna con pleno respeto a sus derechos fundamentales.

Todos los países y todas las ramas de la seguridad social se enfrentan al desafío del envejecimiento y de los cambios demográficos. Es por dicha razón que urge realizar un diagnóstico acerca de sus causas, implicancias y efectos, abordando el tema desde esta disciplina.

3.1.1 Antecedentes

La opinión mayoritaria de los especialistas, sostiene que la Seguridad Social persigue como fin último, “la protección de todo individuo, cuando sufre los efectos de contingencias sociales que le provocan estados de necesidad. Luego, su principal papel es abolir estos estados, lo que lleva a

sostener que su vocación principal es el permitir una protección eficaz de los ciudadanos de un país contra los riesgos mayores de la existencia.”²⁵

Para la OIT, la seguridad social es “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. La expresión seguridad social fue utilizada por primera vez en un documento oficial en una ley de los Estados Unidos, la ley de seguridad social de 1935, si bien ésta instituyó regímenes para cubrir sólo los riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo.”²⁶

En 1948 La Declaración Universal de los Derechos Humanos lo ha reconocido en el artículo 22 de la siguiente manera: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”²⁷

De la misma manera la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre que enumeró los derechos humanos universales y

²⁵ KESSLER D. “*Sur les fondements économiques de la sécurité sociale*”, RFASS, 1986, N° 1, Página.97.

²⁶ El debate sobre la seguridad social en América latina y la posición del sindicalismo. Jaime Ensignia. Sociólogo. Introducción a la seguridad social, OIT, Ginebra, 1984, página. 3.

²⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 22.

proclamó la necesidad de protegerlos, y que en su artículo 16 consagra el derecho que toda persona tiene “a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”²⁸

3.1.2 Concepto amplio

Una definición de Seguridad Social ampliamente aceptada es la siguiente:

“Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”²⁹

De acuerdo con esta definición, se puede decir que el objetivo de la Seguridad Social es: Velar porque las personas que están en la imposibilidad - sea temporal o permanente - de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicio.”³⁰

²⁸ Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre. Artículo 16

²⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_social

³⁰ Administración de la seguridad social. 1991. http://www.plades.org.pe/publicaciones/estudios/educacion_a_distancia/seguridad_social/capitulo_1.pdf

Entre los partidarios de ésta concepción destacan *Lord Beveridge*, García Oviedo y Jorge Prat Echaurren. El primero de ellos expresó en el año 1942 que la finalidad de la Seguridad Social es: "Abolir todo estado de necesidad, en todo tiempo, para llevar una vida digna".³¹ García Oviedo, español, sostiene idéntica idea mientras que el tercero don Jorge Prat Echaurren tiene la virtud de ser uno de los primeros autores chilenos que hace referencias al concepto amplio de Seguridad Social en el año 1960 en el texto denominado "Ensayo de Reforma a la Seguridad Social". En 1960, por especial encargo del Presidente de la época, Jorge Alessandri Rodríguez, se constituye la Comisión de Estudios de la Seguridad Social bajo la dirección de Jorge Prat Echaurren.³²

Los críticos a ésta concepción amplia sostiene que adherir a este concepto es confundir la política de seguridad social con la política social del Estado. Además no existirían instituciones capaces de abolir todos los estados de necesidad para dar una vida digna a las personas.

3.1.3 Concepto restringido

La doctrina acepta mayoritariamente ésta concepción y ella misma estima que comprende: Los seguros sociales, la asistencia social, los sistemas de prestaciones familiares y los servicios sociales que se obtienen a través del proceso de negociación colectiva (aspecto discutido en doctrina), pero no existe consenso en cuanto a los aspectos que comprendería la misma, ya que un sector de la doctrina restringe el

³¹ GÓMEZ Paz, José B. El derecho de la Seguridad Social y el Sistema de Salud, Buenos Aires, Argent 1999, página 61 y ss.

³² <http://www.educacionprevisional.cl/content/bin/MJGDd62Ki2/1.pdf>

concepto sólo a los seguros sociales y asistencia social, mientras que para otros sectores más eclécticos deben incluirse los servicios sociales.

3.2. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3.2.1 Generalidades

“Los principios son los cimientos que sostienen y conforman una organización, una institución, un ideal, sin los cuales perdería identidad y razón de ser, es decir, los principios son la base de un sistema de seguridad social.”³³

Ellos constituyen “una guía para establecer los diferentes componentes de un sistema de seguridad social, en función de un cometido último. Una vez creado el sistema, los principios generales que lo informaron son útiles como criterios de interpretación de las normas en que se plasma el sistema, como criterios de orientación que deben evitar que el sistema descuide sus derroteros fundamentales.”³⁴

A continuación se identifican y describen los principios de la seguridad social de acuerdo al documento de la CEPAL “Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad”. Cabe señalar y de acuerdo al texto que dichos principios no se encuentran especificados y ordenados exactamente por la OIT. El autor ha recopilado, clasificado, combinado algunos principios y ordenado todos ellos de forma lógica. Los seis principios fundamentales son: (1) solidaridad y

³³www.actrav.itcilo.org/courses/manuales09/modulosssos/.../02_unidad02.pdf Consultado el 14 de agosto de 2011

³⁴ Monografía Calvo León Jorge.
<http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf> Página 1

redistribución del ingreso; (2) universalidad en la cobertura; (3); (4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones; (5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y (6) sostenibilidad financiera.³⁵

3.2.2 Principio de solidaridad y redistribución del ingreso

Según Beveridge, “toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento para garantizar su sostenimiento; también debe haber solidaridad entre las generaciones y entre sanos y enfermos, todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo. Además adujo que para elevar el nivel de vida y eliminar la pobreza no basta con el aumento de la producción, sino que es necesaria una adecuada redistribución del producto. La seguridad social contribuye a esto, por una parte, con el financiamiento tripartito (cotizaciones de trabajadores y empleadores—el trabajador por cuenta propia sólo paga su cotización—y el Estado aporta un subsidio con base a los impuestos generales), por otra parte, las prestaciones universales ayudan a los grupos de bajo ingreso y la asistencia social (totalmente financiada por el Estado) se encarga de los pobres.”³⁶

El principio de solidaridad se define en cuanto cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades y está basado en que cada persona es éticamente responsable de sus semejantes, lo cual constituye una

³⁵ Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Página 15, CEPAL. Documentos de proyectos.

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Cap1.pdf

³⁶ *Ibíd.* Pág ina 19

herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social la redistribución de la riqueza con justicia social.

“La solidaridad implica, por ejemplo, la del joven con el anciano, “denominada solidaridad inter-generacional u horizontal, pero también entre las personas de diferentes ingresos, por ejemplo, de los que más tienen a los que menos tienen, denominada solidaridad intrageneracional o vertical, incluso solidaridad geográfica entre regiones con más recursos y otras más pobres.”³⁷

El sistema distributivo es la base de este principio, en que entre la acción de dar del individuo y la de recibir, haya una inequivalencia en las prestaciones. Cada individuo debe contribuir al sistema según su capacidad y recibir según el estado de necesidad que lo afecte. La solidaridad está inmersa en la política de redistribución de los ingresos; el Estado redistribuye el ingreso general de la nación, generado por los impuestos y otras prestaciones.

3.2.3 Principio de la universalidad de la cobertura

“Todas las personas deben participar de los beneficios del sistema de seguridad social. La universalidad se relaciona con el principal tema actual de la seguridad social, a saber, la falta de cobertura frente a algunas contingencias sufridas por los ciudadanos.”³⁸

“Beveridge introdujo este principio como “comprensividad en la cobertura de las personas” y lo consideró un instrumento para abolir la

³⁷www.actrav.itcilo.org/courses/manuales09/modulosssos/.../02_unidad02.pdf

³⁸<http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>

pobreza. La Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, de ahí la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten y prestar asistencia médica completa”³⁹. Sin duda que la extensión de la cobertura es uno de los mayores retos sino es el mayor que deben afrontar los sistemas de seguridad social. “Para hacer frente a este reto y los problemas antes explicados, en 2001 la Conferencia acordó renovar la campaña para mejorar y extender la cobertura a quienes la necesiten, si bien cada país debe determinar una estrategia nacional que logre la seguridad social para todos.”⁴⁰

El sistema de seguridad Social no puede hacer distinciones en cuanto a la cobertura entre las personas protegidas a causa de su edad, raza, nacionalidad, calidad de trabajador dependiente o no, volumen de ingresos, etc., lo que se vincula estrechamente con el principio de igualdad.

En las diversas legislaciones modernas adquiere un carácter constitucional incorporándose a las diversas Cartas Fundamentales. La Constitución Política de la República de 1980, incluye entre las Garantías Constitucionales en el Artículo 19 N°18: "El derecho a la Seguridad Social", el cual, de esta manera, pasa a ser un derecho subjetivo público.

3.2.4 Comprensividad y suficiencia de las prestaciones

“La seguridad social debe amparar contra todos los riesgos o contingencias sociales y sus prestaciones han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado. El plan Beveridge era comprensivo ya que combinaba tres instrumentos: (a) los seguros sociales (el más importante) que incluía pensiones, enfermedad-maternidad, accidentes del trabajo y

³⁹ Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Página 16. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Cap1.pdf

⁴⁰ *Ibidem*. Página 16.

enfermedades profesionales, promoción de empleo y asignaciones para hijos; (b) la asistencia social (de carácter suplementario), para aquellos no cubiertos por el seguro social que estuviesen en estado de necesidad (sujeto a la comprobación de recursos) y que ofrecía prestaciones inferiores a las del seguro social, y (c) los seguros voluntarios (adicionales) para los asegurados que tuviesen recursos que “compraban” una atención de salud más personalizada y con mejor “hotelería” (habitación, comida y otros servicios no sanitarios). Por otra parte las prestaciones eran de subsistencia, independientes del ingreso aunque podían adicionarse de forma voluntaria.”⁴¹

3.2.5 Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión

“El plan Beveridge estipuló la unificación administrativa, a fin de promover la eficiencia y reducir los costos. El seguro social sería menos costoso que el seguro voluntario privado, debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento de personal técnico y especializado en la seguridad social. Un Fondo de Seguro Social recaudaría todas las cotizaciones, y tramitaría y pagaría todas las prestaciones; mientras que los tres programas serían administrados y supervisados por el Ministerio de Seguridad Social a fin de que hubiese una política única y coordinada. La unidad no necesariamente implicaría centralización, así el sistema sería descentralizado a través de agencias locales cercanas a los asegurados que conociesen sus necesidades.”⁴²

3.2.6 Sostenibilidad financiera

El informe de Beveridge “mostró preocupación porque el plan de seguridad social fuese financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país. Por ello planteó que no tenía que implantarse de una sola vez, podía ser por etapas pero como parte de un plan general e indicando las prioridades en su implementación e ir avanzando cuando

⁴¹ *Ibíd.* Página 21

⁴² *Ibíd.* Página 22

existieran los recursos. El convenio 102 de la OIT estipuló que el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos. El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos. Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas... El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50% del total de los recursos destinados a la protección”, de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado. Sin embargo, un estudio de la OIT plantea que las normas internacionales de seguridad social no han respondido a los cambios ocurridos en los últimos tiempos y carecen virtualmente de guías para la búsqueda de métodos financieros justos y viables que enfrenten dichos retos; los convenios existentes son insuficientes para que las naciones sostengan el funcionamiento de la seguridad social en el clima económico actual.”⁴³

3.2.7 Igualdad, equidad o uniformidad en el trato

“Beveridge recomendó tasas de cotización uniformes para todos los asegurados y atención de la salud igual para todos, con independencia de sus ingresos, una postura que se criticó alegando que dañaría la iniciativa, las prestaciones serían muy bajas y se crearían riesgos. Beveridge a su vez refutó con los argumentos que toda la población tendría acceso a un mínimo de subsistencia, que prestaciones mayores serían incosteables y que los asegurados que tuviesen recursos podrían recurrir al seguro voluntario adicional. La Declaración Universal de Derechos Humanos prohibió cualquier tipo de discriminación basada en raza, género, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso u otras

⁴³ Greber 1997 Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Página 25. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Cap1.pdf

causas. La OIT considera que la igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social.”⁴⁴

⁴⁴ Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Página 18.

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Cap1.pdf

4 CAPITULO III: ENVEJECIMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

4.1 Antecedentes

“Desde inicios de la década de 1990 se observa un cambio de paradigma en el análisis del envejecimiento y la situación de las personas de edad, abordándose ambos temas desde la perspectiva de los derechos humanos. Este enfoque plantea fundamentalmente el imperativo ético y normativo de considerar a las personas de edad no como un grupo vulnerable que es objeto de protección, sino como titulares de derechos.”⁴⁵

“El análisis del envejecimiento desde la perspectiva de derechos permite avanzar hacia una ciudadanía más plena, encarar las desigualdades sociales en la edad avanzada y consolidar un sentido de pertenencia a la sociedad. En lo más básico, esta perspectiva requiere que los ciudadanos cuenten con la información adecuada que facilite el acceso a las prestaciones sociales. Pero también plantea complejidades como la de velar por la sostenibilidad de recursos para derechos garantizados.”⁴⁶

“La reforma del sistema de pensiones chileno llevada a cabo en 2008 es el más claro ejemplo del tratamiento del tema del envejecimiento visto como reconocimiento de los derechos ciudadanos, que en el caso de la salud se había iniciado con el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE).”⁴⁷

⁴⁵ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Febrero de 2009. Prólogo. Página 11

⁴⁶ *Ibidem*. Página 17.

⁴⁷ Eugenio Rivera Urrutia. Director del Programa Económico, Fundación Chile 21. Ponencia presentada en el seminario Seguridad social y protección integral para adultos mayores: desafíos y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias internacionales, Lima, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009. Página 1

En el actual contexto de cambio demográfico, el envejecimiento visto desde el enfoque presentado supone que “la atención debe dirigirse a asegurar la integridad y la dignidad de las personas mayores, la ampliación de la protección efectiva de sus derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, así como el fortalecimiento de su autonomía y la ética de la solidaridad.”⁴⁸

Los derechos de las personas mayores han ido cobrando importancia para los gobiernos y desde hace algunos años esta preocupación se ha traducido en la creación de marcos legales de protección. Muchos consideran que el envejecimiento de la población es un problema, pero esta preocupación requiere un cambio de actitud porque “el problema no es el cambio demográfico en sí, sino las reticencias con que lo abordan la política y la sociedad.”⁴⁹

“Sin embargo, existe una amplia brecha entre la situación de jure y de facto, porque persisten insuficiencias en el ejercicio efectivo de estos derechos y, hoy en día, una parte importante de la población adulta mayor carece de acceso a prestaciones de seguridad social, servicios de salud o servicios básicos. En la mayoría de los casos, esta vulnerabilidad no radica en la edad, sino en una generalizada precariedad de los dispositivos de protección establecidos por los Estados. En otros casos, son expresión de una abierta desigualdad en función de los ingresos o bien de una escasa consideración de las necesidades de este grupo social como un asunto de política pública, producto de la arraigada concepción de que los problemas de la vejez son de orden privado y no objeto de solidaridad colectiva.”⁵⁰

⁴⁸ Alicia Bárcena. Secretaria ejecutiva para América Latina y el Caribe. CEPAL. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Febrero de 2009. Prólogo. Página 11

⁴⁹ http://www.euroefe.efe.com/1310_en-debate/1296914_europa-envejece-estrategias-para-convertir-el-cambio-en-oportunidad.html

⁵⁰ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 20

4.2 Hacia una necesaria reorientación de las políticas públicas

De acuerdo al documento “Sistema de protección social Chile Solidario”, de Mideplan, Chile ha experimentado una mejoría importante de las condiciones de vida de la población, principalmente en términos de ingresos, educación, salud y vivienda, entre otros. En la década de los noventa ésta mejoría se fundamentó tanto en el desempeño de la economía, como en el decidido fortalecimiento de la acción pública social a partir de 1990 y en su reorientación hacia políticas de inversión social, tanto universales como focalizadas, por sobre políticas de corte asistencial. Sin embargo, persisten importantes diferencias al interior de la sociedad, que llevan a reflexionar sobre la necesaria reorientación de las políticas públicas y en cómo contribuir, desde la política social, a la construcción de formas más inclusivas de organización social que aseguren a todos el desarrollo de capacidades y el acceso a fuentes que permitan la realización y expansión de los derechos ciudadanos.”⁵¹

“En los noventa, la política social mantuvo un claro acento sectorizado y de esfuerzos por apoyar, desde los diferentes sectores, a grupos específicos de la población, denominados grupos prioritarios, o grupos vulnerables, identificados desde una óptica focalizada. Sin embargo, en la década siguiente se produjo un cambio en el manejo de la política social.”⁵²

Luego y tal como se presenta en el documento, la opción de focalización se hizo insuficiente para que los sectores excluidos pudieran acceder a los beneficios y oportunidades, ya sea públicas o privadas, sobre cuyo uso y participación tienen derechos. Dejamos claro que se trata de derechos, por lo que corresponde que el Estado los garantice y es en ese afán que se discute el tema de focalización o universalización.

De acuerdo al documento de MIDEPLAN, se observa en el país una “red de protección social, pero se hace necesario orientar los programas, las prestaciones, las capacidades habilitantes y los apoyos existentes, bajo una lógica universal. La necesidad

⁵¹ MIDEPLAN – Sistema de protección social Chile Solidario. Conceptos fundamentales. Política de protección social Chile Solidario. Página 4

⁵² *Ibidem*. Página 4

de esta definición tiene sentido toda vez que las políticas sociales y económicas cada día más están tomando en consideración un enfoque de previsión y anticipación de ocurrencias en la planificación de sus programas y políticas.”⁵³

“La actual política social está basada en una mirada de *desarrollo humano* que coloca en primer plano a la persona, su grupo familiar y sus necesidades, frente a un cúmulo de situaciones adversas y de exclusión.”⁵⁴

4.3 Titularidad de derechos

“La titularidad de derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica de desarrollo y pueden disfrutar del bienestar que éste propicia. En la vejez, en particular, ello pone un freno a las desigualdades acumuladas durante la vida y, a la vez, disminuye la probabilidad de la transmisión intergeneracional de las desventajas.”⁵⁵

Es por ello que se hace necesario estimular el concepto de sujeto de derecho cuando se trata de analizar el tema del envejecimiento, porque desde el punto de vista práctico es la oportunidad última de retribuir a los ancianos su aporte a la sociedad.

4.4 El enfoque de derechos. Desafío de una sociedad para todas las edades

La CEPAL planteó que “El principio de la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales. Desde esta perspectiva, se modifica la lógica de elaboración de leyes, políticas y programas, ya que el punto de partida no es la

⁵³ *Ibidem*. Página 5

⁵⁴ *Ibidem*. Página 6

⁵⁵ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 21

existencia de personas con necesidades, que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad. Este enfoque también permite establecer las obligaciones de los Estados frente a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos involucrados en una estrategia de largo plazo.”⁵⁶

4.5 Obligaciones contraídas por los Estados respecto de los derechos humanos

De acuerdo a la CEPAL, las Obligaciones contraídas por los Estados respecto de los derechos humanos son:

- “Obligación de respetar: Los Estados partes deben abstenerse de interferir en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos de derechos humanos;
- Obligación de proteger: Los Estados partes deben impedir la violación de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de terceros, por ejemplo, promover la protección del medio ambiente por las empresas o sancionar la discriminación en instituciones privadas;
- Obligación de promover: Los Estados partes deben realizar prestaciones positivas, para que el ejercicio de los derechos no sea ilusorio. Esta obligación implica organizar todo el aparato gubernamental para que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”⁵⁷

⁵⁶ Abramovich y Courtis, 2006; OACDH, 2004; CEPAL, 2006, en su trigésimo primer período de sesiones, marzo de 2006. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 23

⁵⁷ Fuente: Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti, “Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina”,

4.6 Envejecimiento. Derechos humanos. América Latina y el Caribe

“En América Latina y el Caribe, el enfoque de derechos humanos ha adquirido una importancia relativamente reciente como horizonte normativo y programático del desarrollo por lo que es cada vez más frecuente el despliegue de leyes que especifican ciertos derechos o esfuerzos sociales e institucionales dirigidos a formular políticas públicas desde este ángulo.”⁵⁸

“La integración de los derechos humanos en el desarrollo contribuye a que las medidas puestas en práctica consideren la situación específica de los individuos y grupos vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos. Ello coadyuva a superar la lógica de los marcos conceptuales y normativos a partir de los que se han construido las políticas públicas y las instituciones de desarrollo que, tradicionalmente, se han erigido desde concepciones estandarizadas de la humanidad, donde algunos atributos —lo masculino, la adultez y determinado origen étnico— son los ejes que erigen la identidad, la constitución del sujeto y de la ciudadanía. En este contexto, las especificidades de mujeres, indígenas, personas con discapacidad o personas mayores, por ejemplo, no han sido contempladas de forma plena.”⁵⁹

De ahí la necesidad de establecer sin ambigüedades aquellos derechos respecto de aquellos que ya sea por cultura, ignorancia o bien, a través de decisiones abiertamente discriminatorias, han sido excluidos de ser acreedores de los más básicos derechos fundamentales a lo largo de la historia.

Notas de población, N°. 85 (LC/G.2346-P) Santiago de Chile, 2007. Recuadro I, 1. Página 56. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas.

⁵⁸ (Guendel, 2000.) Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 24. <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/2/dh/dh-der-y-der-guendel.html>)

⁵⁹ *Ibidem*. Página 24

“El enfoque de desarrollo basado en derechos, en cambio, propicia la titularidad de derechos humanos de todos los grupos sociales y, de ese modo, contribuye a que aquellas y aquellos, que en el pasado fueron excluidos, en el presente sean tratados sobre la base de la igualdad y del respeto de la dignidad humana, para favorecer la integración social y, con ello, la construcción de una sociedad para todos.”⁶⁰

4.7 Latinoamérica y el envejecimiento

“El proceso de envejecimiento de la población abre nuevas posibilidades para este enfoque y, como corolario, para la construcción de ciudadanías del siglo XXI. Primero, alienta a conciliar las necesidades e intereses de todos los grupos de la sociedad para avanzar hacia una plena integración social, donde cada persona, independiente de su edad, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar. Segundo, irrumpe o se consolida un nuevo sujeto social que reclama un tratamiento particular en razón de su edad y, tercero, introduce nuevas reivindicaciones para expandir, especificar y profundizar los derechos humanos.”⁶¹

La realidad latinoamericana exige adoptar medidas urgentes en torno al envejecimiento, atendido el rápido proceso que viven las distintas naciones. Ello supone tomar la realidad de cada país para elaborar leyes que garanticen a la tercera edad el respeto irrestricto de sus derechos.

“La legitimidad de ambos puntos de vista es evidente, ya que las personas mayores, al igual que otros grupos sociales, han disfrutado de un ejercicio limitado de igualdad y de libertad, producto de desigualdades explícitas —en cuanto a situación y a derecho— y a que las políticas públicas muchas veces no han tomado en cuenta sus necesidades.”⁶²

“Desde este ángulo, uno de los desafíos centrales del desarrollo basado en derechos es cómo contribuye a la construcción de una sociedad con cabida para todos y todas, donde

⁶⁰ *Ibidem*. Página 25

⁶¹ *Ibidem*. Página 25

⁶² *Ibidem*. Página 25

las personas, independiente de su edad o de otras diferencias sociales, tengan las mismas oportunidades para hacer efectivo el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.”⁶³

4.8 Construcción de la dimensión normativa

De acuerdo con la CEPAL, atendida “la necesidad de alcanzar un nuevo consenso político en relación con la sociedad que se quiere construir, a fin de conjugar las conocidas restricciones económicas, las debilidades institucionales y las demandas de los grupos sociales titulares de derechos se empezaron a dar algunas posibles respuestas.”⁶⁴

Cuando se habla de consenso siempre surge inmediatamente la inquietud acerca de cuánto tiempo debemos esperar para que dichos consensos se materialicen, en sociedades altamente complejas en que aun no se superan las diferencias entre izquierdas y derechas. Son las ideologías las que empiezan a pesar y en definitiva nace la incertidumbre para quienes se encuentran en las últimas etapas de sus vidas.

Es así como se elaboró una propuesta, la que fue acogida por los países miembros de la Comisión en la resolución 626(XXXI) de 2006. En ella se reconoce que “la protección social en América Latina y el Caribe debe ser objeto de un cambio de enfoque en respuesta a los cambios que se dan a nivel global y que repercuten en nuestras sociedades, y su mejora potencia las sinergias positivas entre equidad social, democracia participativa y crecimiento económico.”⁶⁵

4.8.1 Propuesta de la CEPAL. Hacia un nuevo pacto de protección social

⁶³ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 25

⁶⁴ *Ibidem*. Página 26

⁶⁵ *Ibidem*. Página 26

“Para armonizar una agenda de derechos humanos con las exigencias a que se ven sometidos los países en el momento actual, la CEPAL propone un nuevo pacto de protección social que contenga tres dimensiones (normativa, procesal y de contenidos) para avanzar hacia el ejercicio de los derechos ciudadanos por parte de todos los grupos sociales. Es necesario, entonces, realzar las demandas específicas de determinados sectores —hasta ahora invisibles para la agenda del desarrollo—, con el fin de que este nuevo pacto los incluya integralmente. En el caso de las personas mayores, la estrategia incluye el desarrollo y aplicación de conceptos y contenidos particulares en cada una de las dimensiones antes mencionadas.”⁶⁶

4.8.1.1 Dimensión Normativa

“Las acciones públicas y las instituciones encargadas de la atención de personas mayores deben basarse explícitamente en las normas internacionales sobre derechos humanos, puesto que están protegidas por instrumentos vinculantes de derechos humanos.”⁶⁷

Esta premisa es muy relevante, porque no se trata de implementar medidas a partir de normas cuyo sentido esté dado por iniciativa personal de los Estados. Existen directrices que los Estados deben respetar y principios que deben adoptar, de manera que los distintos grupos de ciudadanos se encuentren amparados de las contingencias que las circunstancias, como la edad avanzada, exijan.

4.8.1.2 Normas Internacionales

⁶⁶ *Ibíd.* Página 26

⁶⁷ *Ibíd.* Página 27

4.8.1.2.1 Declaración Universal del los Derechos Humanos

“La *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 se refiere ya, incipientemente, a la ancianidad”⁶⁸, al señalar que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”⁶⁹

4.8.1.2.2 Principios de las Naciones Unidas

Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad fueron aprobados por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1991. Ellos motivan a los países a incorporar los principios que contiene en sus distintas legislaciones. De acuerdo al documento preparado para Internet por la Sección de la Tecnología de Información del Departamento de Información Pública de Las Naciones Unidas, los principios que se encuentran contenidos en la declaración son: Independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

A modo de ejemplo, el artículo 11 establece que “Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades”⁷⁰. De acuerdo a la autora Fabiola Lathrop, “los principio

⁶⁸ Revista Chilena de Derecho Vol. 36, N°1, página 96. Fabiola Lathrop. Protección Jurídica de los adultos mayores en Chile.

⁶⁹ Artículo 25.1. Declaración Universal de los Derechos humanos.

⁷⁰ Artículo 11. *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad*

referidos al de independencia, garantizan el derecho que tiene la persona de edad a residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.”⁷¹

4.8.1.2.3 Declaración para el Progreso y el Desarrollo Social

Asimismo, el Artículo 11 apartado a) de la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, de las Naciones Unidas de 1969 “plantea que el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que por vejez no puedan ganarse la vida, temporal o permanentemente, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el debido nivel de vida a estas personas, a sus familias y a quienes están a su cargo.”⁷²

4.8.1.2.4 Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica

El artículo 16 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o Pacto de San José de Costa Rica, señala que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, le imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”⁷³

⁷¹ Revista Chilena de Derecho Vol. 36, N°1, página. 96. Fabiola Lathrop. “Protección Jurídica de los adultos mayores en Chile”.

⁷² *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N° 1, pág. 96. Pie de página 80. Fabiola Lathrop. “Protección Jurídica de los adultos mayores en Chile”.

⁷³ *Ibidem*. Página 96

4.8.1.2.5 Protocolo de San Salvador

El Protocolo de San Salvador, suscrito por nuestro país el 6 de mayo de 2001⁷⁴ El artículo 17 del Protocolo establece que “Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- A proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.”⁷⁵

4.8.1.3 Jurisprudencia y Doctrina

“Los derechos de las personas mayores, sin embargo, no han sido estandarizados en un instrumento vinculante como ocurre con otros grupos sociales —mujeres, niños y personas con discapacidad. En este sentido, la jurisprudencia y doctrina de los comités de los tratados tienen una importante función para avanzar en la comprensión de los derechos en la vejez. Los comités por medio de sus comentarios generales o sus recomendaciones a los Estados, definen con mayor precisión las principales obligaciones en relación a los Pactos de derechos humanos, así como el contenido de los derechos protegidos por estos

⁷⁴ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

⁷⁵ Artículo 17. Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos económicos, sociales y culturales. Protocolo de San Salvador.

instrumentos. Así lo hizo el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1995 en su Observación General N° 6, donde aborda los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores orientando a los Estados partes para que comprendan mejor sus obligaciones hacia las personas de edad cuando apliquen diversas disposiciones de este instrumento.”⁷⁶

4.8.2 Dimensión Procesal

“La legislación y las políticas sobre envejecimiento deben promover y proteger los derechos y libertades fundamentales en la vejez. Para que se concreten, se requiere que los poderes políticos establezcan los medios y los recursos con que se harán efectivos, como la constitucionalización de derechos, la creación de leyes especiales de protección y las políticas o planes de acción para garantizar los derechos de las personas mayores. Asimismo, es necesario asignar presupuestos que financien las disposiciones normativas y políticas a las que un país se compromete.”⁷⁷

De acuerdo al texto Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, publicación de las Naciones Unidas, existen tres criterios básicos para que la dimensión instrumental sea efectiva: la no discriminación, la progresividad y la participación.

4.8.2.1 Criterio de no discriminación

⁷⁶ Naciones Unidas, 1999. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 29

⁷⁷ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 29

Seguendo a Vásquez, discriminación es *“cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.”*⁷⁸

“El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha identificado a las personas mayores como uno de los grupos susceptible de sufrir discriminación en materia de derechos”.⁷⁹ Es así como se recomienda a los Estados: Revisar sus legislaciones y eliminar cualquier discriminación de jure o de facto. Sancionar normas que protejan a las personas mayores contra la discriminación, y establecer medidas de discriminación positiva cuando se equiparen las oportunidades de las personas mayores con otros grupos sociales en el disfrute de determinados derechos.”

4.8.2.2 Criterio de Progresividad

Si bien el criterio de progresividad reconoce que “no se pueden realizar plenamente todos los derechos en un corto lapso de tiempo, ello no significa que el Estado pueda aplazar de forma indefinida su cumplimiento o que lo haga una vez alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. La progresividad también implica una obligación de resultados, por lo que el Estado debería demostrar avances cuantitativos y cualitativos en el proceso de alcanzar la plena realización de los derechos. Asimismo, entraña una limitación en cuanto a la adopción de medidas regresivas, por el principio de no retroceso aplicable a los derechos humanos.”⁸⁰

⁷⁸Vásquez, 2004, Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 30

⁷⁹ Abramovich y Courtis, 2006. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 29

⁸⁰ *Ibidem*. Página 29

4.8.2.3 Criterio de Participación

“La opinión de las personas mayores debería ser considerada en el proceso de determinación de estos puntos de referencia, además de incorporar a este grupo etario en las instancias de rendición de cuentas en relación con los avances y promover su participación. Es necesario, entonces, informar, diseminar, divulgar los derechos y libertades de tal forma que sean conocidos y ejercidos por las personas mayores y las organizaciones que las representan (Vásquez, 2004), lo que requiere de mecanismos concretos para ejercer su derecho a la participación y el acceso a la información adecuada para mejorar su capacidad de incidencia.”⁸¹

4.8.3 Construcción de contenidos

“La dimensión de contenidos se expresa en acciones concretas de aplicación y de responsabilidad, que se ponen en práctica mediante programas sectoriales o específicos dirigidos a personas mayores (salud y vivienda, entre otros), considerando en especial que su orientación y sus prestaciones o servicios permitan avanzar en el cumplimiento de los derechos en la vejez. Como características básicas, estos programas deben ser universales y contar con mecanismos para hacer exigibles las prestaciones y servicios.”⁸²

“A esta dimensión se asocian la responsabilidad y exigibilidad del enfoque de derechos humanos, que se refieren a la creación y el desarrollo de mecanismos de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado. Estos mecanismos pueden incluir desde dispositivos judiciales, cuasijudiciales, administrativos y de política; por ejemplo, a nivel doméstico instituciones como las defensorías (el caso de Guatemala).”⁸³

⁸¹ *Ibíd.* Página 30

⁸² *Ibíd.* Página 30

⁸³ La Defensoría del Adulto Mayor fue creada el 15 de marzo de 1998, según acuerdo de Secretaría General. Tiene bajo su responsabilidad tutelar y velar por el pleno respeto de los Derechos Humanos de las personas adultas mayores; buscando siempre, que tengan un trato digno, tanto dentro del ámbito familiar como en la sociedad. Promueve la participación plena de esta población en el ejercicio y defensa de sus derechos.

4.9 La protección constitucional de los derechos en la vejez

4.9.1 Europa

“Desde hace un par de décadas ha comenzado a surgir en el contexto internacional y comparado, la idea de la creación de un estatuto que otorgue un adecuado marco de protección a los adultos mayores.”⁸⁴

“En este sentido, en Europa occidental -que suele servir de paradigma en estas y otras cuestiones de índole social- las políticas se centraron, en los albores del siglo XX, en la mera asistencia económica y sanitaria de los adultos mayores; en los años ochenta, en cambio, comenzaron a desarrollarse directrices de mayor proyección construidas en torno a políticas de vivienda, como las viviendas-servicios dotadas de equipamiento asistencial; políticas de salud, que previeron asistencia especializada; y políticas asistenciales, que han ido afianzándose progresivamente.”⁸⁵

http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=18&Itemid=35

⁸⁴ http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071834372009000100005&script=sci_arttext#n4

⁸⁵ Del texto “Protección jurídica de los adultos mayores. Fabiola Lathrop. Pág. 78. Aludiendo a Retuerto Buades (2000) pp. 597 y ss. Esta autora se refiere a dos modelos en especial: el sueco y el holandés que, participando de una filosofía en común, cual es la protección del anciano contra las enfermedades y la miseria, responden a un sistema de planificación -en el caso sueco- a través del cual el Estado asume la tarea de ofrecer dicha protección, o bien, a un sistema más bien mixto -como es el caso holandés- donde la planificación desempeña un papel marco, que se desarrolla mediante sistemas de asistencia

4.9.2 Latinoamérica

“En algunas constituciones, como la Argentina, Nicaragua y Venezuela, los principales tratados de derechos humanos son enumerados en forma taxativa, estableciéndose explícitamente que tienen jerarquía constitucional, lo que les otorga mayor exigibilidad en el derecho interno. En otras, los tratados de derechos humanos son considerados como una guía para la interpretación de los derechos consagrados (Colombia). Asimismo, en algunas constituciones se declara la prevalencia de lo dispuesto en los tratados internacionales por sobre el derecho interno, lo que, en principio, podría interpretarse como que se situarían por debajo de la Constitución, pero por encima de toda la legislación nacional (Brasil, Costa Rica, Guatemala y Honduras). En la Constitución chilena y ecuatoriana, en cambio, los tratados internacionales se asumen con un carácter más general, consignando el respeto y promoción de los derechos humanos.”⁸⁶

surgidos espontáneamente, la negociación del mercado y el voluntariado.) *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N^o 1. 2009

⁸⁶ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 32.

Es así, como “en las Constituciones de Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela y República Dominicana se establece expresamente que las personas mayores tienen derecho a una protección especial del Estado. Asimismo, otras, garantizan la protección integral de las personas mayores, reconociendo algunos derechos económicos y sociales, que van desde la atención en salud, alimentación, condiciones de vida digna y vivienda al concepto más general de Estado de bienestar (Brasil, Ecuador, Guatemala, Panamá y Venezuela). En todos estos casos, existe una obligación positiva que implica adoptar políticas o programas para el efectivo ejercicio de los derechos, donde es deber del Estado impulsarlos e implementarlos.”⁸⁷

“En otros Estados, existe la obligación de adoptar medidas legislativas para la protección de las personas mayores; en Argentina, por ejemplo, se dispone la obligación de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato de las personas mayores, así como el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por los tratados internacionales. A lo anterior, se suma la protección de derechos sociales específicos como, por ejemplo, el derecho a la seguridad social, presente en todas las constituciones analizadas, aunque el alcance de las disposiciones varía de un país a otro.”⁸⁸

“El significado del reconocimiento constitucional explícito de los derechos de las personas mayores, es que de ello se derivan obligaciones para el efectivo cumplimiento de parte de los poderes constituidos. Si bien sería deseable la adopción de leyes específicas, la presencia de esos derechos en el texto constitucional los hace operativos y, por lo tanto,

⁸⁷ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 32.

⁸⁸ Huenchuan y Morlchetti, 2006. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 32.

tienen una aplicabilidad directa y vinculan a todos los poderes públicos, impidiéndoles que los violen por acción u omisión.”⁸⁹

“En definitiva, la constitucionalización de los derechos de las personas mayores significa que el ordenamiento jurídico, las políticas públicas, su institucionalidad y los actos de las autoridades de gobierno deberían ajustarse y ser compatibles con esos derechos.”⁹⁰

4.10 Leyes especiales de protección de los derechos en la vejez: avances y desafíos

“Los Estados deben promover el pleno goce de los derechos de las personas mayores, creando las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan el desarrollo íntegro de la persona humana. En este sentido, un país no solo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que además, debería realizar prestaciones positivas, es decir, adoptar medidas administrativas y legislativas para que el ejercicio de esos derechos no sea ilusorio.”⁹¹

Al respecto y como señala Lathrop siguiendo a Kemelmajer, “la principal crítica surgida en la doctrina extranjera frente a la positivización de la protección del adulto mayor, es que si bien el Derecho Internacional se refiere específicamente a ella, reconociendo a la ancianidad diversos derechos de carácter económico, social y cultural, lamentablemente, estos tienen limitada eficacia interna.”⁹²

“Respecto de las medidas legislativas, los países suelen reconocer algunos derechos de las personas mayores al incluirlos en leyes generales —el caso nicaragüense, considera a este grupo etario vulnerable, dándole prioridad en la ley general de salud 423— o mediante

⁸⁹ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 33

⁹⁰ *Ibidem*. Página 33

⁹¹ *Ibidem*. Pág 33

⁹² Kemelmajer (2006) p. 43. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N^o 1, pág. 99. Fabiola Lathrop.. “Protección Jurídica de los adultos mayores en Chile”.

la creación de leyes que protejan integralmente sus derechos. Se hará referencia a este último tipo de leyes —calificadas en adelante como especiales—, constituidas en el marco normativo de las acciones en materia de envejecimiento en los países que cuentan con estos instrumentos jurídicos.”⁹³

“En este sentido, se ha señalado que se trata de derechos de reciente consagración y que, en el mejor de los casos, han dado lugar a la creación de políticas sociales coyunturales y no de derechos subjetivos directamente operativos.”⁹⁴

“Un número importante de países de la región cuenta con una legislación especial, que tiene por objeto promover y garantizar los derechos humanos de las personas mayores. Esto significa que se integrarían al texto de la ley —al menos en términos de interpretación— las normas reconocidas en los tratados de derechos humanos y las previsiones constitucionales.”⁹⁵

“No obstante, la *Observación General* número 6 de 1995, formulada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- pone de manifiesto ciertas falencias en lo que se refiere a la protección de los adultos mayores. Esta Observación señala que si bien ni este Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como factor prohibido de discriminación -omisión que se explica porque el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente al momento de la adopción de estos instrumentos-, dicho factor podría quedar implícito en la prohibición de discriminación por "condición social". Se agrega que en los Informes emitidos por los Estados hasta esa fecha no se habían recogido sistemáticamente datos sobre la situación de los adultos mayores,

⁹³ *Ibidem*. Página 33

⁹⁴ Al respecto, Dabove (2005) p. 448 y Stanzione (2007) p. 60. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N^o 1, página 99. Fabiola Lathrop.. “Protección Jurídica de los adultos mayores en Chile”.

⁹⁵ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 33

salvo en lo relativo al derecho a la seguridad social, de manera que debía insistirse en que en ellos se tratara de manera más adecuada la situación de los ancianos en relación con cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto.”⁹⁶

4.10.1 Las leyes especiales de protección de los derechos de las personas mayores

El presente numerando se encuentra tomado de Notas de Población, N°. 85 (LC/G.2346-P) Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007 de Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti, “Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina.”

“En Brasil, la ley 10.741 (2003) establece que las personas mayores gozan de todos los derechos inherentes a la persona humana y que es obligación de la familia, la comunidad y el poder público asegurar la efectividad de esos derechos.

En Costa Rica, la ley 7.935 (1999) establece que las instituciones, públicas y privadas, a cargo de programas sociales dirigidos a las personas mayores, deberán proporcionarles información y asesorarlas tanto sobre las garantías consagradas en esta ley como sobre los derechos estatuidos a su favor.

En Ecuador, la ley 127 establece la Procuraduría General del Anciano como organismo para la protección de los derechos económicos y sociales, y las reclamaciones legales, de las personas mayores, a fin de hacer efectivos los derechos consagrados en la ley.

En Salvador, la ley de atención integral para la persona adulta mayor (2002) establece que las personas mayores deben ser informadas de sus derechos y de las leyes que los garantizan, y que gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el país y en las demás leyes que garanticen su protección.

⁹⁶ *Observación General núm. 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores: 8/12/95, puntos 11, 12, 14 y 15, tomado de Revista Chilena de Derecho, vol. 36 N° 1, página 99. Fabiola Lathrop.. “Protección Jurídica de los adultos mayores en Chile”.*

En Guatemala, la ley de protección para las personas de la tercera edad (1996) tiene por objeto y finalidad tutelar los intereses de las personas de edad avanzada y que el Estado garantice y promueva el derecho de los ancianos a un nivel de vida adecuado.

En México, la ley de los derechos de las personas adultas mayores (2002) tiene como cometido garantizar el ejercicio de los derechos de las personas de edad, así como su cumplimiento, mediante la política pública nacional para la observancia de los derechos en la vejez.

En Perú, la ley de las personas adultas mayores (2006) establece que toda persona de edad tiene derecho a la protección efectiva del Estado para el ejercicio o defensa de sus derechos y ofrece un marco normativo que garantiza los mecanismos legales para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales vigentes.

En Puerto Rico, la ley 121 (1986), conocida como Carta de Derechos de la Persona de Edad Avanzada y Política Pública, reconoce la responsabilidad del Estado de proveer, hasta donde sus medios y recursos lo hagan factible, las condiciones adecuadas que promuevan en las personas de edad avanzada el goce de una vida plena y el disfrute de sus derechos naturales humanos y legales.

En República Dominicana, la ley 352-98 (1998) garantiza los derechos del envejeciente y establece acciones tendientes a que el Estado, la comunidad y la familia realicen actividades encaminadas a prestar apoyo a todas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la promoción de los derechos del envejeciente.

En Venezuela, la ley de servicios sociales (2005) garantiza a las personas amparadas los derechos humanos sin discriminación, en los términos y condiciones establecidos en la Constitución y en las leyes de la República, así como en los tratados, pactos y convenciones por ella suscritos y ratificados.

En Uruguay, la ley 17.796 (2004) tiene como objetivo la promoción integral de las personas mayores y establece su derecho, entre otras cosas, a la integración activa en la familia y en la comunidad y al goce de un trato digno y sin ninguna clase de

discriminaciones, a contar con asistencia médica y sanitaria integral y coordinada, a tener acceso a la educación, a una vivienda adecuada, a alimentación y abrigo suficientes, al esparcimiento, al transporte y a las comunicaciones en todo el territorio nacional.”⁹⁷

“Las legislaciones existentes protegen algunos derechos civiles y políticos y, en todos los casos, se especifican los derechos con el fin de dar forma concreta a lo establecido en la Constitución o en los tratados. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, las diferentes leyes prevén el derecho al trabajo, la seguridad social, la educación, la salud, la vivienda y a la asistencia social, entre otros.”⁹⁸

En Chile la ley número 19.828 crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, la que en su Título I, Disposiciones generales, artículo 1° establece que “Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto establecer la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor, que velará por la plena integración del adulto mayor a la sociedad, su protección ante el abandono e indigencia, y el ejercicio de los derechos que la Constitución de la República y las leyes le reconocen. Para todos los efectos legales, llamase adulto mayor a toda persona que ha cumplido sesenta años.”

El artículo 3° establece que “El Servicio se encargará de proponer las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que lo afectan. En especial, le corresponderán las siguientes funciones:

- Estudiar y proponer al Presidente de la República las políticas, planes y programas que deban efectuarse para diagnosticar y contribuir a la solución de los problemas del adulto mayor, velar por su cumplimiento y evaluar su ejecución;
- Proponer, impulsar, coordinar, hacer seguimientos y evaluar programas específicos para el adulto mayor que se realicen a través de la Administración del Estado;

⁹⁷ Fuente: Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti, “Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina”, Notas de Población, N°. 85 (LC/G.2346-P) Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Tomado de Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 35.

⁹⁸ *Ibidem*. Página 35

- Incentivar la participación del sector privado en la atención de aquellas necesidades y solución de los problemas derivados del proceso de envejecimiento;
- Fomentar la integración del adulto mayor en el seno de su familia y de la comunidad y promover la inserción social de los adultos mayores de forma que se mantengan activos en beneficio propio y en el de la comunidad;
- Estimular la coordinación del sector privado con el sector público en todas aquellas acciones que digan relación con mejorar la calidad de vida del adulto mayor;
- Prestar asistencia técnica y supervisar a organismos privados con o sin fines de lucro que brinden acogida y atención integral al adulto mayor que facilite su inserción a la sociedad;
- Desarrollar y mantener un sistema voluntario de información de carácter público relativo a los servicios que se presten al adulto mayor.

Para cumplir con lo dispuesto en el inciso anterior y para los demás efectos de esta ley, se establecerá un registro de personas naturales y jurídicas que presten servicios remunerados y no remunerados a adultos mayores. El respectivo reglamento regulará la forma en que se confeccionará este registro.

En ningún caso la información contenida en el registro y difundida por el Servicio comprometerá la responsabilidad de éste.

- Realizar, por sí o a través de terceros, programas de capacitación y difusión que tiendan a lograr el desarrollo integral del adulto mayor en sus distintas áreas y niveles;
- Realizar, por sí o a través de terceros, estudios que tengan por objeto mantener un permanente diagnóstico sobre la diversidad de situaciones que caractericen al adulto mayor;
- Vincularse con organismos nacionales e internacionales, y en general con toda institución o persona, cuyos objetivos se relacionen con las materias de su competencia, y celebrar con ellos contratos o convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común;

- Incentivar la descentralización de las políticas sociales en favor del adulto mayor, a través de la participación activa en la gestión y aplicación de dichas políticas por los gobiernos regionales, provinciales y comunales;
- Fomentar y promover la inserción del adulto mayor en el mundo del trabajo.”⁹⁹

Sin embargo, “Chile no hace excepción a la realidad de la existencia de falencias en cuanto a protección de las personas mayores. Lo cierto es que la doctrina jurídica chilena no ha tocado mayormente estas temáticas, realidad que contrasta con algunos países vecinos como Argentina y, por cierto, con la realidad europea, donde desde hace ya varios años se tiende a la creación de un estatuto específico, pretensión focalizada no solo en crear un marco jurídico adecuado sino en integrar políticas económicas, sociales, científicas, sanitarias, culturales, y de toda índole, en beneficio de los adultos mayores.”¹⁰⁰

“En resumen, en los países donde se constitucionalizaron los derechos de las personas mayores o se adoptaron leyes de protección especial se ha dado un paso fundamental en el avance hacia un nuevo pacto de protección social. Primero, se ha adecuado el marco legal interno para incluir los derechos en la vejez. Y segundo, se han identificado las obligaciones del Estado y del resto de la sociedad para progresar en el ejercicio efectivo de los derechos de las personas mayores. Se constituyó, de esta forma, un estándar mínimo al interior de los países de América Latina y el Caribe en el que los Estados se comprometen a trabajar. Sin embargo, y como se verá más adelante, los desafíos de dicho estándar mínimo son enormes, ya que, en la práctica, la mayoría de los países no ha adaptado sus políticas públicas al nuevo panorama demográfico, a lo que se suman los rezagos de protección social para otros sectores de la población y las inequidades que derivan del tipo de desarrollo de los países de la región. El envejecimiento de la población

⁹⁹ Ley 19.828. Crea el Servicio Nacional del adulto mayor.

¹⁰⁰ *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N^o 1, pág. 100. 2009 Fabiola Lathorp. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Doctora en Derecho, Universidad de Salamanca, España. Profesora de Derecho Civil, Universidad Finis Terrae.

irá imponiendo nuevos y mayores retos, por lo que el ámbito de protección legal, en este escenario, será efectivo solo cuando los derechos establecidos en la ley tengan cobertura real y protejan realmente a sus titulares.”¹⁰¹

¹⁰¹ Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Página 35.

5 CAPITULO IV: PROTECCION DE INGRESOS.

5.1 Una mirada global.

Frente a los desajustes de los sistemas de protección social nace la necesidad de revertir la desigual protección, los riesgos de enfermedad, desempleo, discapacidad o vejez. Dicha situación se traduce “en la reducción o en la pérdida de recursos económicos para satisfacer las necesidades que toda sociedad debería garantizar como un derecho fundamental.”¹⁰²

“Las bases demográficas, sociales y económicas a partir de las cuales se diseñaron los dispositivos de protección social se han modificado. Como corolario, y con excepción de un número limitado de países, el principal dilema es la baja cobertura de las prestaciones. En el caso específico de las transferencias del sistema de seguridad social, las estadísticas muestran que cerca de la mitad de la población adulta mayor no accede a una jubilación o pensión para enfrentar los riesgos derivados de la pérdida de ingresos en la vejez. Esto se debe, principalmente, a la fuerte orientación de tipo contributiva que han tenido los sistemas de seguridad social y que deja fuera a un importante segmento de la población — compuesto, entre otros, por mujeres, campesinos, trabajadores informales y migrantes— que, pese a la contribución social que haya realizado durante su vida, no cuenta con una garantía suficiente de recursos económicos en la edad avanzada.”¹⁰³

La baja cobertura de las prestaciones supone en el peor de los casos pobreza, porque los recursos disponibles no son suficientes para el cumplimiento de las prestaciones básicas que permitan a los ciudadanos un nivel de vida superior al mínimo considerado aceptable.

Aun así, “las mediciones muestran que la pobreza sigue siendo menor en los hogares con personas mayores que en otro tipo de arreglos residenciales porque, a pesar de su

¹⁰² Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. febrero de 2009. Página 81

¹⁰³ *Ibíd.* Página 81

escasa extensión, los sistemas de pensiones y jubilaciones son los instrumentos de política pública más importantes para hacer frente a la vulnerabilidad económica en la vejez, además de contribuir al bienestar de otras generaciones.”¹⁰⁴

Nos parece que la afirmación recién transcrita obedece a una conclusión, si bien válida, no por ello nefasta en cuanto a los efectos que trae aparejada la pobreza en su sentido más amplio. La pobreza es un flagelo en el mundo y nuestra región es especialmente afectada. Es cierto que las pensiones y jubilaciones contribuyen al bienestar de otras generaciones, pero ese bienestar es ilusorio en un mundo en donde los dispositivos son generalmente precarios.

5.1.1 La familia. Garantía de seguridad para los adultos mayores

“En Latinoamérica, las condiciones económicas y sociales de las personas de edad no dependen solamente de los mecanismos que ofrecen los sistemas de seguridad social, sino principalmente del rol que cumple la familia y las relaciones entre sus miembros. Las familias con muchos hijos, tradicionalmente eran vistas como una garantía de seguridad para los mayores, tanto en el sustento económico y arreglos residenciales, como para su integración en la sociedad. Sin embargo, el cambio demográfico ha generado una enorme transformación en la estructura familiar, que se torna más pequeña, con menos hijos e integrada por varias generaciones simultáneamente.”¹⁰⁵

No obstante, la realidad indica que la situación no es tan sencilla como afirmar que los ancianos, ya solos o con familia viven en condiciones que podrían ser más o menos aceptables. Muchos ancianos viven en la más absoluta soledad, incluso en la indigencia. Otros sin vivir en la indigencia no alcanzan a cubrir sus necesidades esenciales. Otros, que

¹⁰⁴ *Ibíd.* Página 81

¹⁰⁵ CEPAL - SERIE Población y desarrollo. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? Juan Chackiel. Página 20

si viven con familia, tampoco alcanzan a cubrirlas para ir en apoyo de otros miembros de sus familias que por diversos motivos no poseen recursos.

“En efecto, en Chile, las personas de tercera edad necesitan, para poder cubrir sus requerimientos, ingresos que, en su caso, provienen de (i) pensiones, (ii) ahorros, (iii) trabajo y (iv) la ayuda económica de terceros, en especial de familiares.”¹⁰⁶ En cuanto a la ayuda económica de familiares no es fácil determinar la cantidad que permita concluir el aporte de este ítem. Lo mismo el ahorro, ya que en una sociedad tan desigual no es lo mismo haber trabajado y recibido recursos para ahorrarlos para la vejez, que haberlos gastado en sobrevivencia. Respecto al trabajo, creemos que no están dadas las condiciones para que la tercera edad se desarrolle en el trabajo atendidas las circunstancias actuales de empleo.

“El aumento de la duración de la vida conduce a la coexistencia, y frecuentemente a la cohabitación, de parejas con sus hijos, padres y abuelos. Aunque hay pocos estudios sobre las consecuencias de estos cambios en relación a la situación de los viejos, existe consenso en que conlleva una revisión del papel de la familia y a una reestructuración de las redes de apoyo mutuo entre sus miembros.”¹⁰⁷ Es en éste contexto en donde es posible concluir que es la mujer quien se lleva el mayor reto, ya que eventualmente debe cargar con padres y abuelos, además de su cónyuge e hijos. Ello, unido a la mayor dependencia de nuestros viejos del Estado nos hace reflexionar acerca de lo que Chackiel llama “reestructuración de las redes de apoyo”.

Los cambios demográficos exigen variar la formulación y puesta en práctica de las políticas de protección de ingresos. Para ello, es necesario abordar la seguridad social como

¹⁰⁶ RODRIGO A. CERDA. Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. “Cambios Demográficos: Desafíos y Oportunidades de un Nuevo Escenario”, publicado en *Temas de la Agenda Pública* de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2007). Página 57

¹⁰⁷ FNUAP, 1998; CEPAL/CELADE, 1997). CEPAL - SERIE Población y desarrollo. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? Juan Chackiel. Página 20

un asunto de solidaridad y no solo como una cuestión individual que atañe exclusivamente a las personas de edad avanzada. En esa misión la seguridad social cumple un papel fundamental.

5.1.2 Propuesta de la CEPAL

“Con el objeto de construir un sistema de protección social más solidario, la CEPAL ha propuesto una serie de medidas a mediano y largo plazo. Por una parte, propuso mejorar la capacidad de las economías nacionales para crear trabajo decente para toda la población económicamente activa, con el fin de que los mercados laborales se constituyan en una verdadera puerta de entrada a los dispositivos de protección social. Por la otra, recomendó complementar la protección originada en la vida laboral con mecanismos solidarios no contributivos.”¹⁰⁸

Sin duda que la propuesta de la CEPAL constituye un verdadero desafío, porque constituye la base de las directrices que deben ser tomadas en cuenta por las distintas institucionalidades en cada Nación. El cambio de un sistema contributivo a uno solidario constituye un reto complejo, porque supone un enfoque de esfuerzo mayor por parte de los Estados y de ese modo, de parte de los ciudadanos. Las políticas públicas requieren una mirada diferente y en ella inevitablemente los recursos deben ser sacados del bolsillo de otros.

5.1.3 Situación latinoamericana

“En 2005 varios países registran un aumento del porcentaje de personas mayores con ingresos solo por jubilación o pensión (Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá y

¹⁰⁸ CEPAL, 2006. Abramovich y Courtis, 2006. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Pág 82.

Paraguay). Sin embargo, con la excepción de El Salvador y Uruguay, los incrementos fueron inferiores a cinco puntos porcentuales. En el mismo año, se observa una disminución del porcentaje de personas mayores que solo obtienen ingresos por trabajo y de las que combinan ambos tipos de ingresos, aunque no todos los países siguen la misma trayectoria. Por ejemplo, entre 1997 y 2002, en Venezuela aumentó en 20 puntos el porcentaje de personas mayores que combina ingresos por seguridad social con ingresos que provienen del trabajo. Asimismo, disminuyó el porcentaje de personas de edad que reciben ingresos solo por jubilación o pensión.”¹⁰⁹

Sin duda es buena noticia la disminución del porcentaje de personas mayores que perciben ingresos sólo proveniente del trabajo, porque ello supone un aumento de personas que perciben ingresos provenientes de jubilaciones y pensiones. Empieza a observarse un esfuerzo de los diferentes Estados por aplicar medidas que vayan incorporando a la tercera edad al goce de los derechos que la seguridad social debe garantizar. “Los ingresos de las jubilaciones y pensiones corresponden al total de ingresos por transferencias de personas que en la variable “condición de actividad” se declaran “jubilados y pensionados.”¹¹⁰

La circunstancia que el porcentaje de personas mayores que no recibe ingresos haya sufrido una leve reducción importa un avance considerable, pero el problema recién comienza a vislumbrarse. Datos de la Cepal muestran que “en promedio, el 43% de las personas mayores no recibía ingresos de ningún tipo en 1997, cifra que aumentó ligeramente en 2002 y llegó al 39% en el último año analizado. Los promedios ocultan diferencias, y una mirada a los países con débiles sistemas de seguridad social revela que el porcentaje de personas mayores sin ingresos fluctuaba entre el 40% y el 66% en 2005.”¹¹¹ Alarma entonces el alto porcentaje de personas mayores que no reciben ingresos, sobre todo porque se trata de promedios, los que ocultan, como indica el texto, diferencias

¹⁰⁹ Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos provenientes de las encuestas de hogares de los respectivos países. *Ibíd.* Página 83

¹¹⁰ *Ibíd.* Página 84

¹¹¹ *Ibíd.* Página 83.

que pueden llevar a concluir que en algunos Estados el porcentaje de personas mayores sin ingresos pueden llegar al 66 ó más.

5.2 Sistema de pensiones y jubilaciones. Protección de ingresos.

Las jubilaciones y las pensiones forman parte del sistema de seguridad social y constituyen probablemente, una de las áreas de reforma más intensa y controvertida de las políticas públicas por las implicancias políticas y económicas que importa su diseño e implementación. Los ingresos provenientes de jubilaciones y pensiones corresponden al total de ingresos por transferencias de personas y tienen como destinatarios a jubilados y pensionados.

5.2.1 Financiamiento

“Los factores demográficos explican sólo en parte los problemas de financiamiento y sustentabilidad de los sistemas de seguridad social, particularmente de jubilaciones. A los sistemas de reparto los afecta fundamentalmente el envejecimiento de la población, que altera la proporción de personas en edad de retiro; los de capitalización se ven influidos por el aumento de años de vida en la vejez. Sin embargo, varios estudios señalan que en la viabilidad futura de ambos tipos de sistemas tienen mayor peso factores de orden económico, como el comportamiento del mercado laboral y aspectos administrativos, específicamente los costos de gestión de los sistemas, y circunstancias de tipo político.”¹¹² En este punto nos parece que no obstante los estudios demuestran que entre los problemas del financiamiento y sustentabilidad de los sistemas de seguridad social son factores de la economía, tanto en los sistemas de reparto como en los de capitalización, y entre ellos el comportamiento del mercado y aspectos administrativos, es el primer factor el que tiene el

¹¹² CEPAL/CELADE y BID, 1996; Bravo, J., 1999. CEPAL - SERIE Población y desarrollo. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? Juan Chackiel. Página 20

mayor peso, porque los aspectos administrativos como los costos de gestión contrastan con las altas rentabilidades obtenidas por los entes administrativos, lo que no debe ser diferente sino más oneroso en los sistemas de reparto, atendida la burocracia estatal. Por otro lado, creemos que es el sistema económico y sus fluctuaciones, con las constantes crisis el mayor riesgo que se aprecia en el financiamiento de la seguridad social.

“A partir de 1981, al menos 10 países en América Latina, han iniciado reformas de carácter estructural, es decir, aquellas que no solo cambian el régimen de financiamiento al introducir total o parcialmente cotizaciones definidas con capitalización (*advance funding*), sino que también incluyen la administración privada de los fondos de pensiones. Estas transformaciones además establecían o “anidaban” reformas consideradas paramétricas, es decir, que mejoraban la viabilidad financiera de los sistemas por medio de cambios en las condiciones de adquisición para las prestaciones (como las edades de retiro) o en los parámetros financieros (como las tasas de cotización). En otros países las reformas no fueron estructurales, aunque introdujeron importantes cambios que requirieron de un proceso de economía política y negociación entre actores sociales tan relevante como el de las reformas estructurales.”¹¹³ Cabe destacar primero la cantidad de países americanos que se atrevieron a impulsar reformase estructurales, Chile entre ellos y además pionero, pero sobre todo destacar el carácter paramétrico de dichas reformas. Vimos en el acápite anterior que el financiamiento es uno de los mayores retos de la seguridad social atendida especialmente las fluctuaciones de la economía, por lo que los parámetros financieros fueron uno de los puntos fundamentales de dichas reformas.

Es así como entre “los países con reformas estructurales se encuentran: Chile (1981), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México y El Salvador (1997), Bolivia (1998), Costa Rica (2000) y República Dominicana (2003). En Nicaragua (2000) y el Ecuador (2001), se introdujeron cambios estructurales en la legislación, pero por diversos motivos legales y administrativos no se han implementado. En cuanto a los países con transformaciones no estructurales, el caso más visible, debido a su representatividad regional, es el del Brasil con la reforma para trabajadores del sector

¹¹³ Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 90

privado en 1999 y para el sector público entre 2003 y 2004. Entre los otros países con este tipo de cambios está Panamá que, en el año 2005, también. Asimismo, en Colombia se profundizaron ciertos aspectos de la reforma en el año 2003 y en el Perú se introdujeron algunos en 2004. De esta manera, se observa que en los últimos años, la tendencia en los países que se agregan a los 10 mencionados anteriormente, no ha sido ampliar las reformas estructurales, sino continuar un proceso de cambios paramétricos que han alcanzado a algunos países que introdujeron el componente privado en la década de 1990 (Colombia y el Perú).”¹¹⁴

Las reformas estructurales de la mayoría de los países que hemos señalado han seguido varios aspectos la reforma chilena de 1981, teniendo como denominador común las transformaciones de los años noventa impulsadas por el Banco Mundial con la propuesta del sistema de multipilares, aun así, las características han sido notoriamente distintas en los países de la región.

La importancia del sistema de multipilares radica en la necesidad de afrontar las necesidades de acuerdo a las nuevas realidades. Y el aspecto económico, entendido como reto en la financiación de los sistemas de seguridad social supone como alternativa viable, de acuerdo a numerosos estudios, una combinación de sistemas público y privado, de manera de hacer sostenible el sistema.

Es así como las reformas han seguido caminos distintos y, de acuerdo a la caracterización realizada por Mesa-Lago en el texto de la Cepal cuya cita se agrega al pie de página, en numerosos estudios, podría decirse que “se configuraron tres modelos: sustitutivo, paralelo y mixto. En el primero, el componente de capitalización individual reemplazó por completo al esquema de beneficio definido financiado en forma de reparto, es decir, los trabajadores que ingresan al mercado laboral destinan todas sus contribuciones al nuevo régimen de capitalización. En el segundo, los trabajadores pueden optar entre contribuir a un esquema de capitalización u otro de reparto con beneficios definidos administrado de manera pública. Finalmente, los esquemas mixtos combinan los dos anteriores. A su vez, estos últimos también fueron reformados en sus parámetros de

¹¹⁴ *Ibíd.* Página 91

financiamiento y prestaciones. Un aspecto importante es que, si bien las reformas han cambiado de manera radical los sistemas previsionales en los aspectos de financiamiento y organización, reservan importantes responsabilidades a las instituciones públicas, principalmente respecto de la regulación, fiscalización y la gestión, lo que hace que los sistemas reformados tengan una naturaleza mixta. Más aún, en el caso chileno —donde se opta por la estrategia sustitutiva más pura—, la participación del Estado comprende además de las funciones antes mencionadas, la administración del sistema antiguo durante la transición y una fuerte presencia, sobre todo, en la provisión de prestaciones no contributivas y en las garantías de prestaciones básicas o mínimas.”¹¹⁵ Dicha premisa en el caso chileno tuvo su concretización máxima con la reforma al sistema de pensiones de 2008, en donde se estableció la pensión mínima solidaria, que vino a prestar atención a un número importante de ciudadanos que antes no tenía una provisión mínima de subsistencia para enfrentar los años de vejez.

5.2.2 Déficit de los sistemas de pensiones y jubilaciones

Se observa como las llamadas reformas fueron mermando la solidaridad propia de los sistemas tradicionales; y hoy en un número importante de países latinoamericanos, no hay capacidad para otorgar medios de subsistencia a las personas mayores. De este modo, “se tiende a reproducir la inequidad de la vida laboral, proyectándola en inequidad previsional. Una clara expresión de la limitada capacidad de los sistemas previsionales de otorgar

¹¹⁵ Fuente: Fabio Bertranou, *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, 2006. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. febrero de 2009. Página 91.

medios de subsistencia a las personas mayores.”¹¹⁶ Ello se refleja de igual modo en la baja proporción de este segmento de población que percibe ingresos por jubilaciones y pensiones.

“Respecto de las jubilaciones y pensiones, llaman la atención los países que, pese a presentar una cobertura media en el empleo (entre el 30% y el 50%), tienen un alto nivel de cobertura en la vejez. Esta situación, obedece directamente a la existencia de programas de pensiones no contributivas. En Argentina y Brasil, como en otros precursores de la seguridad social en América Latina (Chile, Costa Rica y Uruguay), las brechas de cobertura de pensiones y jubilaciones en la vejez se han atenuado con la introducción de un pilar solidario. Poco tiempo atrás, Bolivia y Colombia también introdujeron este tipo de regímenes con efectos directos en los ingresos de la población de edad avanzada.”¹¹⁷

5.2.3 Seguridad social. Perspectiva de género.

A pesar de que en las últimas décadas hemos visto como la mujer se ha ido involucrando en el mercado del trabajo, es posible concluir que ellas perciben menores ingresos por concepto de jubilación y pensiones. “Esto significa que las mujeres se convirtieron en participantes regulares del mercado del trabajo, en un período en que las condiciones laborales se fueron restringiendo (mayor precarización y más informalidad) y los sistemas de seguridad social se estaban reformando, con consecuencias importantes en términos de acceso y cobertura contributiva”.¹¹⁸ No obstante la falta de equidad se fue acentuando

¹¹⁶CEPAL, 2000 y 2006 Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 96

¹¹⁷ *Ibíd.* Página 97

¹¹⁸ Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos provenientes de las encuestas de hogares de los respectivos países. Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 97-98

“Como corolario, las mujeres han tenido, y siguen teniendo menores ahorros previsionales y sus derechos a prestaciones y a garantías públicas son restringidos.”¹¹⁹

“En definitiva, tal como anticipó la CEPAL en 2000, en el último período la cobertura previsional no aumentó de manera significativa, porque los beneficios siguen dependiendo fuertemente de la inserción en el sector formal de la economía durante la vida activa. Esto se traduce, por una parte, en que las familias se ven en la obligación de ser una de las principales fuentes de protección de las personas mayores, brindándoles además otros servicios como el cuidado cuando aumentan los niveles de dependencia. Y por otra, en que ascienda la participación laboral de la población adulta mayor, que —en un contexto de envejecimiento poblacional— puede tener consecuencias en el funcionamiento del mercado del trabajo.”¹²⁰ La informalidad es un factor invalidante a la hora de medir la cobertura previsional, toda vez que ella implica lisa y llanamente que las personas no coticen, por no encontrarse obligadas a ello. Dicha situación, se ve en gran medida superada con medidas como la cotización obligatoria, lo que se observa en la reforma al sistema de pensiones de 2008, en donde se establece la necesidad y obligatoriedad de cotizaciones.

Otro factor relevante es el mayor número de mujeres que de hombres en edades avanzadas. “En la población femenina hay un mayor porcentaje de personas en edades avanzadas y esa diferencia ha sido creciente.”¹²¹ Es una realidad que las mujeres reciben remuneraciones menores que los hombres durante el periodo de actividad laboral, culturalmente y porque además, deben interrumpir la vida laboral para dedicarse al cuidado del hogar y a la crianza de los hijos. Además perciben bajos ingresos. De hecho “hay una fuerte inequidad de género durante las edades activas, que luego repercute en un menor ingreso en las edades avanzadas. Sobre todo en los sistemas de pensiones de capitalización las mujeres reciben menores retribuciones por haber aportado menos, debido tanto a que

¹¹⁹ *Ibíd.* Página 98

¹²⁰ *Ibíd.* Página 99

¹²¹ CEPAL - SERIE Población y desarrollo. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? Juan Chackiel. Página 16

han participado menos, y con interrupciones, en la actividad económica, como por el hecho de percibir menores remuneraciones que los hombres.”¹²²

5.3 El empleo en la vejez: tendencias

5.3.1 Implicancias del retiro temprano

“Las tendencias en la actividad laboral de las personas mayores han concentrado la atención durante los últimos años en las regiones desarrolladas. En varios países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se puede observar un estancamiento de la tendencia del retiro temprano de la fuerza laboral y de la reducción del nivel de actividad de la vejez, lo que sumado al nuevo paradigma de “envejecimiento activo”, ha abierto el debate sobre cuáles serían las políticas públicas más adecuadas para acompañar este proceso (OCDE, 1998 y 2000). En América Latina, en cambio, la preocupación se ha centrado en las consecuencias del proceso de envejecimiento de la población sobre las finanzas de los sistemas de pensiones y la situación laboral en la vejez, por lo tanto, habitualmente ha quedado al margen de las preocupaciones públicas y de las intervenciones del Estado.”¹²³ Es importante destacar la diferencia que existe entre la realidad de los países desarrollados y los países latinoamericanos. Al tratarse de realidades diferentes, se observa una diferente respuesta. En los países miembros de la OCDE, con excepciones, se destaca lo que el texto de la Cepal denomina “estancamiento al retiro”. Las personas mayores prolongan su actividad laboral. Sus capacidades se mantienen, ayudados por los sofisticados sistemas de salud y una mejora sustentable en la calidad de vida que proyectan.

5.3.2 Participación económica en la vejez

¹²² *Ibíd.* Página 18.

¹²³ Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 100

“La participación laboral de las personas mayores es, sin duda, un fenómeno con múltiples causas, entre las que destacan las demográficas y sanitarias, la extensión y calidad de la cobertura de los sistemas de protección social, el entorno macroeconómico y el desempeño del mercado del trabajo.”¹²⁴

Este fenómeno y sus causas suponen que detrás hay un problema de política pública y por otro lado una cuestión de macroeconomía. Si la economía marcha bien y se produce un bienestar generalizado, al menos en teoría, el sistema de seguridad social irá a cubrir las necesidades generales de la población adulta mayor. De la misma manera el sistema fitosanitario permitirá brindar protección y a la larga una mejora sustancial en los niveles de salud y de esa forma, contribuir a la participación laboral y por lo tanto, económica, de un grupo que atendido el fenómeno demográfico, aumenta en mayor proporción que los otros grupos de la pirámide de población.

Así las cosas “se prevé un incremento del número de años de vida económicamente activa. En consecuencia, el tiempo de permanencia en la actividad, medido en años brutos de vida activa, aumentará en 2030 un promedio de casi ocho años con respecto a los 35 estimados en 1990 para ambos sexos. Entre 1990 y 2030, los años de vida activa se mantendrán en 50 en el caso de los hombres y aumentarán de 21 a 37 en las mujeres. La principal causa de esta diferencia es el crecimiento de la población femenina económicamente activa desde 1990 producto, entre otros factores, de la baja de la fecundidad, del crecimiento del sector terciario y del proceso de emigración del campo a la ciudad.”¹²⁵

5.4 El empleo informal y las diferencias de edad y de género

Según la OIT, se consideran trabajadores informales a todos los trabajadores que no cotizan y a todos los asalariados que declaran no tener contrato de trabajo. Importa señalar

¹²⁴ *Ibídem.* Página 100

¹²⁵ *Ibídem.* Página 101

que tradicionalmente se relaciona informalidad con precariedad laboral, de ahí que sea tan relevante el tema de la informalidad cuando nos referimos a la tercera edad. Según datos de la Cepal, en países como Brasil, Chile y Panamá, la proporción de personas mayores en el empleo formal en la década de 1990 creció en 2,7, 8,7 y 2,4 puntos porcentuales, respectivamente. En el resto de los países, los mayores de 60 años se desplazan hacia la informalidad. “Brasil muestra un perfil diferente puesto que casi el 70% de este grupo etario que trabaja lo hace en el sector formal, convirtiéndose en el país con mayor empleo asalariado en la vejez a nivel regional.”¹²⁶ Hay que señalar que el trabajo informal supone generación de bienes y/o servicios, pero de cuya ocupación no se derivan prestaciones de seguridad social ni se transforman en acreedores de derechos.

En cuanto a la informalidad y género, “la inserción laboral en el empleo informal muestra diferencias entre los países respecto del sexo del trabajador. En Argentina, Paraguay y Uruguay, la informalidad entre las personas de 65 años y más creció entre 1990 y 2003, principalmente como consecuencia de una reducción en los empleos formales de los hombres, mientras que en Brasil y Chile, dicha proporción disminuyó sobre todo por un aumento en la participación de las mujeres en empleos formales. A pesar de lo anterior, al comparar las estadísticas de empleo informal de la población femenina para el último período disponible, las mujeres de 60 años y más se ubican con mayor frecuencia en el empleo informal que las de otros grupos etarios. De igual manera, en la mayoría de los países, la informalidad en el empleo aumenta a medida que avanza la edad de los trabajadores, y ello ocurre con independencia de la fase de envejecimiento demográfico en que se ubique el país.”¹²⁷

5.5 Envejecimiento y sus efectos en la productividad

¹²⁶ Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 105

¹²⁷ Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 106

“Diversos organismos internacionales han advertido sobre este hecho y, junto con el envejecimiento de la fuerza de trabajo, pronostican bajas en la productividad que podrían afectar el crecimiento económico y el funcionamiento del mercado laboral. A su vez, dada la escasez de puestos de trabajo en el mercado laboral, tradicionalmente se espera que las personas mayores dejen su sitio a los jóvenes. A partir de este supuesto, se han elaborado las políticas laborales de la mayoría de los países en desarrollo, donde el empleo formal es poco frecuente y es difícil para los numerosos jóvenes desempleados encontrar un puesto de trabajo en este sector. De ahí el temor de que la situación empeore si los trabajadores de edad siguen prolongando su vida activa.”¹²⁸ Las tasas de desocupación entre los jóvenes son altas si los mayores prolongan su vida laboral activa, pero el problema es mayor, porque al mantenerse altos los niveles de trabajadores de la tercera edad la productividad baja, con los consiguientes efectos para el aparato económico, así por ejemplo podrían enfrentarse dificultades de financiamiento de los sistemas de salud y seguridad social. Se hace necesario empezar a concientizarnos de estos aspectos, de modo de encarar esta situación con reformas de los sistemas de seguridad social y de salud.

5.6 Jubilación anticipada

En los países desarrollados se viene fomentando, desde hace algún tiempo, la jubilación anticipada, para de esa forma mejorar las perspectivas laborales de los más jóvenes. Cabe señalar que “en la actualidad existe gran preocupación por la emigración a gran escala de gente con experiencia y por los vacíos en la transmisión intergeneracional de conocimientos —sobre todo en investigación y desarrollo. En España, por ejemplo, solo 15 de cada 100 personas de 55 años están empleadas.”¹²⁹ Se observa una fuga de personas de gran experiencia que dejan sus lugares en busca de otras oportunidades, aprovechando dicho beneficios el lugar al que se dirigen quienes tienen mayores conocimientos. “En consecuencia, el hecho de que los trabajadores jóvenes y los mayores sean intercambiables sigue siendo incierto. El problema de la inseguridad de ingresos de las personas mayores no

¹²⁸ *Ibíd.* Página 108

¹²⁹ *Ibíd.* Página 108

se debería resolver a expensas de otros grupos sociales. En este sentido, la recomendación de 1980 de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajadores de edad establece el principio según el cual las estrategias y políticas deberían garantizar que los problemas en materia de empleo no se desplacen de un grupo a otro.”¹³⁰

5.7 El empleo

La OIT señala en su parte pertinente que “la tendencia laboral de las personas mayores obedece, entre otras razones, a los bajos niveles de calificaciones básicas y fundamentales que tiene esta población. La demanda por nuevas calificaciones y conocimientos pone a muchos trabajadores de edad en situación de desventaja, ya que es probable que su formación haya quedado obsoleta. Para superar estas dificultades, en los países se ha implementado un abanico importante de iniciativas, entre las que se encuentra la oferta de capacitación para el empleo (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Puerto Rico y el Uruguay) y el desarrollo y mantenimiento de un banco de datos e información sobre empleos para personas mayores (El Salvador, México y Puerto Rico).”¹³¹ Una de las alternativas para asegurar o al menos, para mantener el empleo de las personas que han alcanzado una edad adulta es la capacitación. Las iniciativas para atender las necesidades educativas de las personas mayores, hasta el momento, han resultado insuficientes. En Chile se dio un caso bastante particular, en el marco de las Becas Valech, entregadas a un grupo de adultos mayores, quienes luego serían estafados por una Casa de Estudios en aproximadamente \$500 millones de pesos, sin haber obtenido ninguno de los conocimientos que se les prometieron. El SENAMA también realiza programas de accesos a nuevas tecnologías, alfabetización digital, escuelas de dirigentes, talleres culturales y de artesanía, autocuidados, patrimonio cultural, participación social y programas específicos planificados por los adultos mayores. Según Zencovich, pese a la importancia de mantener y mejorar lo que se está haciendo en la materia, “la capacitación permanente debe permitir a las personas mayores disponer de competencias para la reinserción laboral post

¹³⁰ *Ibíd.* Página 109

¹³¹ *Ibíd.* Página 116

jubilación, por lo que es importante antes de iniciar una capacitación, consultar cuáles son los contenidos de urgencia que consideran los propios adultos mayores. La diputada [Carolina Goic](#) (DC), miembro de la [Comisión Especial del Adulto Mayor](#), dijo que “al pensar en cómo avanzar para establecer posibilidades de capacitación para los adultos mayores, se debe entender a los adultos mayores como personas que se encuentran en una etapa de vida distinta, y que por lo tanto, también tienen necesidades diferentes, por lo que no necesariamente tiene que ser una capacitación que esté ligada al tema productivo, recalcó. La diputada manifestó en este sentido que estas capacitaciones pueden estar dirigidas a “cómo nosotros aprovechamos las capacidades que ellos han generado durante su vida. Yo creo que ahí hay un ámbito que puede ser muy fértil para darle valor a la experiencia que ya tienen los adultos mayores”. Luego reconoció también que “hoy en día las políticas de Gobierno que se han desarrollado para capacitar a los adultos mayores son absolutamente insuficientes ya que es un tema que recién se está comenzando a abordar.”¹³²

5.8 Eliminación de la discriminación por edad

La discriminación por edad es un factor a considerar cuando enfrentamos la problemática de los adultos mayores. Cada día vemos como muchas personas son discriminadas en razón de su edad a la hora de buscar un empleo. Muchos reúnen los requisitos técnicos y/o profesionales para asumir ciertas y determinadas funciones, pero cuando se evalúa la edad aparece que la persona no es apta para asumir dicha función. Por eso, es que ciertas medidas o avances “están dirigidos a eliminar la discriminación por edad en el trabajo, expresados en medidas de acción positiva o en la prohibición taxativa de segregar a cualquier trabajador por razones de edad. Este tipo de medidas se adoptaron en el Brasil, El Salvador, México, el Paraguay, Perú y Uruguay, que se sumaron después del año 2002 a otros países donde ya existían este tipo de disposiciones. El progreso más reciente al respecto se verificó en Panamá, donde, en junio de 2007, el pleno de la Asamblea Nacional aprobó un nuevo proyecto de ley que deroga la ley 61 del 20 de agosto de 1998 (conocida como Ley Faúndes) que impedía a los servidores públicos con 75 años

¹³² http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=39892

cumplidos seguir laborando y devengando salarios en la planilla estatal. De este modo, el país respondió a una gran preocupación, instalada en las demandas de las organizaciones de personas mayores y de los funcionarios públicos, en especial de las universidades.”¹³³ Otro ejemplo en esta materia es México, donde “en marzo de 2007 se puso en práctica un novedoso mecanismo para ayudar a las personas mayores a encontrar empleo con apoyo del Estado mediante la firma de un decreto por el que se otorgan estímulos fiscales a las empresas que contraten a personas mayores o con alguna discapacidad. El decreto establece que se otorgarán incentivos de hasta un 25% de deducibilidad del propio salario, para mejorar el bienestar de estos grupos susceptibles de discriminación laboral.”¹³⁴

5.9 Los emprendimientos

En el último tiempo se habla más del emprendimiento que hasta hace algunos años y no solamente en Chile sino en todo el mundo. Es un término que siempre ha estado presente en la historia de la humanidad, pero por ésta época se habla con más frecuencia debido a la necesidad de superar los constantes y crecientes problemas económicos. Es fundamental para emprender el apoyo financiero ya sea a través de créditos, donaciones, apoyo técnico o promoción. Frente a la problemática de la situación del adulto mayor se sabe que “por una parte, los créditos suelen estar destinados a pensionados y jubilados, como ocurre en el Perú, donde el Banco de la Nación entrega préstamos a pensionados del sector público, y en Costa Rica, donde se desarrolla un programa de créditos para pensionados afiliados a la Junta de Pensionados del Magisterio Nacional. Por otra parte, los gobiernos han abierto oportunidades crediticias para grupos excluidos del mercado financiero. En El Salvador, por ejemplo, se creó una línea especial de crédito para personas mayores en el fondo solidario para la familia salvadoreña y en Honduras, donde existen

¹³³ CEPAL, 2006 Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 117

¹³⁴ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/109/art/art5.pdf>

programas de microcréditos con la banca a partir de la afiliación con la Cámara de Comercio Centroamericana. En esta misma línea otros países han regulado las condiciones de funcionamiento de los créditos, como sucede en Cuba, donde las personas mayores acceden a créditos de largo plazo con facilidades de pago, y en Brasil, donde se ha ampliado el mercado de préstamos a bajo interés para este grupo social. Las donaciones para apoyar iniciativas productivas también adquieren distintas modalidades. Belice cuenta con un programa de donaciones para el sector rural que incluye a personas mayores y que se financia con aportes de la Unión Europea. En Chile, las organizaciones de personas mayores pueden postular a un fondo para proyectos, financiado por el Estado mediante del Presupuesto de la Nación, que entrega recursos económicos no reembolsables. En México existe el programa Tercera llamada, que financia proyectos productivos viables de personas mayores, mediante el apoyo económico de un fondo que agrupa a distintos organismos públicos. Y en Honduras existe el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para el desarrollo de proyectos de autoconsumo.”¹³⁵

Se hace urgente buscar alternativas para generar empleo, que permita mejorar la calidad de vida de la población adulta. Hoy se observa que los gobiernos han entendido muy bien la importancia del emprendimiento, tanto así, que han iniciado programas de apoyo a emprendedores, para ayudarles en su propósito de crear su propia unidad productiva. El adulto mayor tiene capacidad para emprender como cualquier ciudadano. La expectativa de vida creció gracias a los avances de la ciencia, por lo que un alargue de la vida no es una utopía atendida la actual realidad demográfica.

Es así como según el INE, los chilenos viven hoy 79 años en promedio, lo que nos hace ser una Nación longeva, y los actuales índices indican que al 2050 la edad promedio que se alcanzará será de 82 años.

¹³⁵ (CEPAL, 2006). Protección de ingresos y envejecimiento en América Latina y el Caribe. Página 119

5 CAPÍTULO V: CAMBIOS DEMOGRÁFICOS: EL CASO CHILENO

5.1 Antecedentes

El envejecimiento es un fenómeno universal. Por la misma razón, Chile no se encuentra ajeno a dicha realidad. El documento “consideraciones y estrategias para abordar el envejecimiento de la población señala que “la velocidad del proceso de envejecimiento en Chile no tiene antecedentes si la comparamos con la historia de otras sociedades que ya han transitado hacia estadios de envejecimiento avanzado. Chile se ubica a la cabeza de la región en lo que se refiere al aumento de la esperanza de vida y a la reducción del número de niños que nacen cada año, observándose un aumento sostenido de la proporción de adultos mayores del país. Esta situación comenzó a manifestarse con mayor notoriedad a partir de 2000; según la encuesta Casen de 2006 en esa fecha se contaba con una proporción de 13% de adultos mayores sobre la población total, aumento que se proyecta se mantendrá en el futuro.”¹³⁶

Las políticas públicas se elaboran para responder a necesidades que se presentan en un momento determinado. Es lo que conocemos como contexto. Y cuando el contexto se modifica las políticas públicas dejan de ser eficaces y corresponde emprender nuevamente el desafío de replantearlas a fin de que cumplan los objetivos para los que fueron diseñadas. “Los cambios antes señalados exigen elaborar un nuevo entendimiento de lo que somos, para definir qué queremos ser y para escoger los caminos más adecuados a recorrer, generando así respuestas a las nuevas necesidades. El desafío es, sobre todo, crear nuevas oportunidades para una sociedad que envejece aceleradamente en contextos menos favorables que los experimentados por Europa o Norteamérica.”¹³⁷

Pensamos que frente al desafío que implica una vejez más extensa, se trata de asegurar más calidad de vida a esos años. Por esa razón es que se han diseñado e

¹³⁶ Consideraciones y estrategias para abordar el envejecimiento en sociedad. Paula Forttes. Pág. 13.

¹³⁷ *Ibíd.* Pág 19

implementado políticas que han dado como resultado un nuevo contexto social que ha hecho cambiar aspectos de la vejez y en las demás etapas del ciclo vital.

5.2 Análisis de políticas públicas sobre la vejez

5.2.1 La Reforma Previsional. Antecedentes

“Con la reforma de 1981 se sustituyó un sistema público contributivo y segmentado por un sistema de capitalización individual único. Este sistema contemplaba una pensión asistencial de vejez, pensión mínima garantizada luego de 20 años de cotizaciones, y consideraba la administración privada de los fondos de pensión bajo una estricta regulación y supervisión del Estado”.¹³⁸.

La Reforma previsional constituye la mayor transformación al sistema de pensiones instaurado por el Decreto Ley 3.500 en el año 1980. Constituye un perfeccionamiento al sistema de pensiones de capitalización individual y no sustituye ni modifica las bases esenciales de dicho sistema. En otras palabras, sigue basándose en el ahorro personal del afiliado y sigue siendo administrado por las AFP. El perfeccionamiento al sistema de pensiones por parte de la Ley 20.255, viene en corregir las asimetrías y deficiencias que estaba presentado el régimen de pensiones en materias de cobertura y densidad de las cotizaciones y competencia entre las AFP.

Nuestro país se atrevió a enfrentar la nueva realidad siendo pionero y luego en muchas de las economías en transición de Europa oriental. Se presumía que los cambios del diseño de los sistemas de pensiones superarían sus falencias tradicionales para hacer frente a cambios demográficos.

¹³⁸ Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral. La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. Andras Uthoff. Consultor internacional y ex Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Pág 27.

La Ley 20.255 en lo esencial, mantiene el régimen sobre pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, derivado de la capitalización individual, gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones. Lo que hizo la reforma previsional fue perfeccionar el sistema de pensiones para hacerlo más social y de esa forma cumplir, en un mayor grado, con los fines que tiene la seguridad social. En consecuencia, se mantiene la premisa en torno a no efectuar cambios estructurales a dicho régimen. La primera decisión política de mantención del régimen en todos sus aspectos básicos es del propio ejecutivo a través del Presidente de la República, por cuanto por mandato constitucional es al Presidente de la República a quien corresponde la iniciativa exclusiva en materia de seguridad social.

Cabe señalar que recogiendo una tendencia doctrinaria, en la legislación comparada y en las declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo, los gobiernos de la Concertación patrocinaron proyectos, que ya se encuentran en vigencia como leyes, que perfeccionan el sistema nacional de seguridad social en sus diversos aspectos, haciéndolo evolucionar a uno más amplio, más consistente con un sistema de protección social; Ej.: Programa "Chile Solidario" establecido por la Ley 19.949 y las modificaciones a los regímenes de salud.¹³⁹

5.2.1.1 Características de la reforma de 1981

El texto "Envejecimiento en América latina. Sistema de Pensiones y protección social integral" de la Cepal, nos señala con claridad las características de la Reforma de 1981, a partir del Decreto ley número 3500 del mismo año¹⁴⁰. El sistema se definió como contributivo, lo que supone la participación a título individual. En otras palabras que existe la obligación de contribuir al financiamiento del sistema. Los derechos están

¹³⁹ Cifuentes L, Hugo y Walker E. Francisco. Aspectos generales de la ley 20.255. Revista Laboral Chilena.

¹⁴⁰ Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral. La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. Andras Uthoff. Consultor internacional y ex Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Pág 29.

determinados por los aportes contributivos realizados por los trabajadores. La administración financiera de las contribuciones se realizaría mediante la capitalización en cuentas individuales y de propiedad de los afiliados. La administración financiera de los fondos acumulados se delegaría en instituciones privadas de giro exclusivo, llamadas administradoras de fondos de pensiones (AFP). Para prestaciones de invalidez y sobrevivencia se contrataría un seguro colectivo. El Estado permanecería como responsable de regular y supervisar el sistema, además de garantizar prestaciones mínimas a las personas elegibles (que hubieran contribuido durante 20 años) así como prestaciones asistenciales conforme lo permitieran las cuentas fiscales”.

5.2.1.2 Principales dificultades de la Reforma de 1981

En la misma línea de las características se señala que “hasta antes de la reciente reforma de 2008, el sistema exhibía serios problemas de cobertura. En promedio, solo el 65% de los trabajadores ocupados contribuían al sistema; la densidad de cotizaciones era muy inferior a la esperada del 90% (en el caso de los hombres, era del 61,2% y, en el de las mujeres, del 41,6%). En diversos estudios se identificaron tres grupos con serios problemas de cobertura: las mujeres, los trabajadores jóvenes y los trabajadores por cuenta propia”.¹⁴¹

Es así como se han introducido respecto de la protección de la tercera edad y las pensiones, mejoras para el acceso a beneficios asistenciales, incrementos reales de las pensiones mínimas, adecuaciones al régimen de capitalización individual, a fin de asegurar entre otras cosas, mejores rentabilidades. Con dicho Sistema de Pensiones Solidarias, se pretendió aumentar considerablemente la cobertura previsional de las personas que, hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 20.255, beneficiaba exclusivamente a las personas que cotizaban en él, excluyendo a las personas que no cotizaban, pero incluso. Sin embargo incluso las personas que cotizaban en el sistema previsional podrían no tener todos los beneficios del sistema. Así ocurría con las

¹⁴¹ *Ibíd.* Pág 29

personas que no tenían un periodo de 20 años de cotizaciones en el sistema, quienes si obtenían pensiones más bajas que la garantizada por el Estado a través de la PMGE, no podían acceder a dicha garantía si no contaban con un periodo de 20 años de cotizaciones. Esta situación provocaba que dichas personas iban a jubilar con una pensión de un monto relativamente inferior al mínimo esperado, y sus pensiones escasamente financiarían su esperanza de vida en el futuro, lo que ocasionaba que en algún momento se quedarían sin pensión. La solución estaba dada por las pensiones asistenciales, siempre y cuando, cumplieran con los requisitos legales para su otorgamiento.

Al aumentarse la cobertura del sistema previsional, se pretendió cumplir a cabalidad con uno de los principios rectores en la materia como es la universalidad en el otorgamiento de las prestaciones. El Sistema de Pensiones Solidarias cumple en gran parte con el objetivo de este principio, porque si bien no garantiza cobertura previsional a todos los habitantes del país, ya que hay personas que no necesitan de la ayuda del Estado para financiarse su pensión, y garantizar pensiones a todas las personas implicaría un gran gasto para el Estado, garantiza o asegura que las personas que si requieren de la ayuda del Estado dada sus condiciones de precariedad o vulnerabilidad, puedan acceder a los beneficios previsionales que contempla dicho Sistema de manera universal.

El conjunto de medidas para mejorar las pensiones de las personas puede sintetizarse en tres grandes ejes. El primero de ellos es el retorno del Estado a un rol preponderante en el sistema de pensiones, tanto a través de la creación del Sistema de Pensiones Solidarias y de una nueva institucionalidad pública, como de la considerable inyección de recursos fiscales que implica establecer derechos universales en seguridad social para las personas que desarrollan su vida laboral en Chile. El segundo eje corresponde a las medidas implementadas para aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y trabajadores independientes. El tercer eje de la reforma previsional es el perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, con el objetivo de aumentar su competencia y rentabilidad, disminuir sus costos y fortalecer el Ahorro Previsional Voluntario.

El 11 de marzo de 2008 se promulgó la ley 20.255 de reforma del sistema de pensiones chileno después de que, tras 12 meses de trámite parlamentario, el Congreso la aprobara por

unanimidad el 16 de enero de ese mismo año. Este acontecimiento, de gran envergadura para el país por sus consecuencias sobre la configuración del sistema de protección social y sus efectos en el bienestar de las generaciones actuales y futuras, trasciende fronteras debido a la influencia que el régimen de capitalización individual implementado en 1981 ha tenido sobre otros países.

En éste punto nos basaremos entre otros textos el llamado “La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT” en donde se parte indicando que la reforma previsional se sustenta en varios pilares como la introducción de un sistema de pensiones solidarias, nueva institucionalidad, equidad de género, mayor cobertura para trabajadores independientes y trabajadores jóvenes, la mayor competencia de la industria previsional y la disciplina fiscal.¹⁴²

El proceso de reforma se inició en marzo de 2006, se conformó un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. En julio de ese mismo año, la Comisión entregó un informe que sirvió de base para que un Comité interministerial elaborara un proyecto de ley. El 15 de diciembre de 2006, la presidenta anunció el contenido del proyecto que sería enviado al Congreso. A continuación, el trabajo de técnicos, políticos y actores sociales permitió ir creando consensos para la aprobación definitiva del proyecto, el que luego iría fraguando lo que actualmente conocemos como Reforma Previsional.

“La nueva Ley 20.255 introduce perfeccionamientos a los tres pilares que conforman un sistema de pensiones -Pilar Solidario, Pilar Obligatorio y Pilar Voluntario-, con el fin de lograr un sistema integrado y coordinado que asegure la protección social a cada uno de los ciudadanos del país. Se trata de una reforma estructural, financieramente sustentable y que supone una profunda modernización institucional, la cual creó un nuevo sistema de pensiones donde el Estado garantiza derechos en cobertura y beneficios,

¹⁴² OIT, 2008. La Reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT. Pág 5.

estableciendo derechos universales y mínimos sociales para las personas que desarrollen su vida laboral en Chile.”¹⁴³

5.2.2 La solidaridad en la reforma

La transformación más importante es la creación del sistema de pensiones solidarias, la que permite entregar una pensión básica solidaria a las personas que se encuentren en situación de pobreza y además otorgar un aporte previsional solidario a quienes reciben bajas pensiones. Este sistema de pensiones solidarias entrega beneficios de pensiones básicas de vejez e invalidez y aportes previsionales de vejez e invalidez y es administrado por una entidad pública denominada "Instituto de Previsión Social", continuador legal del Instituto de Normalización Previsional. A este organismo, le corresponde conceder las prestaciones solidarias, suspenderlas y extinguirlas cuando concurran las causales que la ley establece para ello. Los beneficios que otorga el Sistema de Pensiones Solidarias son los siguientes:

5.2.2.1 La pensión básica solidaria

Se puede definir como un monto de dinero mensual financiado por el Estado, que podrán recibir las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255.

Son beneficiarios de la Pensión Solidaria de Vejez, las personas que cumplan con los siguientes requisitos¹⁴⁴:

¹⁴³ <http://www.safp.cl/573/propertyvalue-1689.html>

1. Haber cumplido de 65 años de edad,
2. Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley,
3. Acrediten residencia en el territorio del país por 20 años a lo menos, sean continuos o discontinuos de los cuales, contados desde que el peticionario haya cumplido 20 años de edad y en todo caso por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios de este título.

En el caso del segundo requisito, se entiende que componen el grupo familiar el eventual beneficiario y las personas que tengan respecto a él, las siguientes calidades: Su cónyuge, sus hijos menores de 18 años de edad, y sus hijos mayores de dicha edad, pero menores de 24 años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior. Además, se establece la posibilidad que el eventual beneficiario pueda solicitar que sean considerados como integrantes de su grupo familiar, las personas que tengan respecto de él, las siguientes calidades, siempre y cuando compartan con este el presupuesto familiar: La madre o el padre de sus hijos, siempre que no se trate de su cónyuge, y sus hijos inválidos, mayores de 18 años y menores de 65, y sus padres mayores de 65 años, en ambos casos cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia.¹⁴⁵

Se considera como lapso de residencia el tiempo en que los chilenos deban permanecer en el extranjero por motivo del cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile. Asimismo, quedan incluidos también las personas comprendidas en la definición de exiliados, contenida en la

¹⁴⁴ Art. 3. Ley 20255

¹⁴⁵ Art. 4 Ley 20.255

letra a) del artículo 2° de la ley N° 18.994, que hubiesen sido registradas como tales por la Oficina Nacional de Retorno.¹⁴⁶

Cabe señalar que, las personas que sean titulares de pensiones de gracia establecidas por la Ley 18.056, de pensiones otorgadas por la ley 19.234 sobre exonerados políticos, de pensiones de la Ley Rettig N° 19.123 y 19.980, y Ley Valech N° 19.992, podrán optar a los beneficios de la Pensión Básica Solidaria, siempre y cuando, cumplan con los requisitos establecidos por la Ley 20.255.

5.2.2.1.1 En cuanto a las causales de suspensión se cuentan:¹⁴⁷

1. No haber cobrado la pensión básica solidaria durante un periodo de 6 meses continuos.
2. Si no se proporcionan los antecedentes relativos al beneficio que sean exigidos por el Instituto de Previsión Social, dentro de los 3 meses de efectuado al requerimiento.
3. En el caso de inválidos parciales, cuando el beneficiario se niegue a someterse a revaluación indicadas por las Comisiones Médicas de Invalidez. Se entenderá que el beneficiario se ha negado, cuando transcurran 3 meses desde el requerimiento del Instituto de Previsión Social, sin haberse sometido a la revaluación.

5.2.2.1.2 Y en cuanto a las causales de extinción la ley establece lo siguiente:¹⁴⁸

1. Por fallecimiento del beneficiario.
2. Por haber dejado de cumplir el beneficiario alguno de los requisitos de otorgamiento de la Pensión Básica de Vejez.
3. Por permanecer el beneficiario fuera del territorio de la República por un lapso superior a 90 días durante el respectivo año calendario.

¹⁴⁶ Art. 5 Ley 20255

¹⁴⁷ Art. 28 Ley 20255

¹⁴⁸ Art. 27 Ley 20255

4. Por haber entregado el beneficiario maliciosamente antecedentes incompletos, erróneos o falsos, con el objeto de acreditar o actualizar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios del sistema solidario.
5. Por haber transcurrido 6 meses, sin que el beneficiario haya proporcionado los antecedentes exigidos por el Instituto de Previsión Social, o bien, en el caso de los inválidos parciales, haber transcurridos 6 meses sin que el beneficiario se haya sometido a la revaluación exigida por el Instituto de Previsión Social.

*5.2.2.2 Pensión Básica Solidaria de Invalidez:*¹⁴⁹

Se trata de un monto mensual en dinero financiado por el Estado, que tienen derecho a percibir:

1. Las personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia. Se considera inválida a la persona que se encuentre en la situación que define como tal, el artículo 4° del Decreto Ley N° 3.500, de 1980. La declaración la efectúan las Comisiones Médicas de Invalidez del régimen de capitalización individual.¹⁵⁰
2. Las personas que estuvieron recibiendo una Pensión Asistencial de Invalidez al 1° de julio de 2008.

Igualmente se establece que los beneficiarios deberán cumplir con los siguientes requisitos para acceder a los beneficios de la Pensión Solidaria de Invalidez:

- Tener 18 años de edad y menos de 65 años.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.
- Acreditar residencia en el territorio nacional por un lapso no inferior a 5 años en los 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la pensión básica solidaria de invalidez.

¹⁴⁹ Art 16 Ley 20255

¹⁵⁰ Art 17 Ley 20255

- Haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas definidas por el Decreto N° 3.500 de 1980.

En caso que el beneficiario de la Pensión Solidaria de Invalidez, que inicie o reinicie actividades laborales, mantendrá el 100% del beneficio, si percibe un ingreso laboral mensual igual o inferior a un ingreso mínimo mensual. Si gana un ingreso laboral mensual superior a un ingreso mínimo mensual, pero igual o inferior a dos ingresos mínimos mensuales, se le aplicará una reducción en forma gradual; durante los dos primeros años desde que empieza a recibir ingresos, no se aplica la reducción; durante el tercer año se aplica el 50% de la reducción; y a contar del cuarto año se aplicará el 100% de la reducción. Si gana un ingreso laboral mensual superior a dos ingresos mínimos mensuales, dejará de percibir el beneficio gradualmente; los beneficios se seguirán recibiendo en un 100% durante los dos primeros años en que el beneficiario empieza a recibir ingresos; al tercer año el beneficio se reducirá en un 50% y al cuarto año se dejará de percibir los beneficios.

5.2.3 El aporte previsional solidario

Consiste en un aporte estatal a aquellas personas de edad que reciban pensiones bajas, permitiéndoles, de esta manera, aumentar el valor de su pensión.

5.2.3.1 Aporte Previsional Solidario de Vejez.

Consiste en un complemento a la pensión destinado a aquellas pensiones que hayan cotizado en algún sistema previsional, pero de manera insuficiente, y/o reciben una pensión de sobrevivencia. Los requisitos para acceder a este beneficio son los siguientes.¹⁵¹

¹⁵¹ Art 9. Ley 20255

1. Tener derecho a una o más pensiones regidas por el Decreto Ley 3.500 de 1980 o bien a la pensión de sobrevivencia establecida por la Ley 16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, cuyo monto sea inferior a la pensión máxima con aporte solidario.
2. Haber cumplido 65 años de edad, excepto para aquellas personas que se pensionaron por trabajos pesados (artículo 68 bis del Decreto Ley N° 3.500).
3. Integrar un grupo familiar perteneciente al 60 más pobre de la población nacional.
4. Acreditar 20 años de cotizaciones en cualquier régimen previsional chileno o tener residencia en el territorio nacional por un lapso ni inferior a 20 años continuos o discontinuos, contados desde los 20 años de edad y, en todo caso, por un lapso no inferior a 4 años de residencia en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse al beneficio.

5.2.3.2 Aporte Previsional Solidario de Invalidez:

Se puede definir como un beneficio estatal para las personas declaradas inválidas, que tienen una pensión mayor a cero e inferior a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia similares a los definidos para la Pensión Básica de Invalidez.

Los requisitos establecidos para acceder al Aporte Previsional de Invalidez son los siguientes¹⁵²

1. Tener una pensión de invalidez total o parcia, definitiva o transitoria, de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto Ley 3.500 de 1980, o de cualquiera de los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social

¹⁵² Art 20 Ley 20255

- o. en el caso de no ser afiliado a ningún régimen previsional, tener una pensión de sobrevivencia en la calidad de beneficiario invalido.
2. Que la suma de las pensiones que perciba sean inferior a la Pensión Básica Solidaria.
 3. No percibir pensiones de Dipreca o Capredena, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.
 4. Tener entre 18 y 65 años de edad.
 5. Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población
 6. Acreditar residencia en el país por un lapso no inferior a 5 años en los 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder al beneficio.

El monto del beneficio asciende a la cantidad que resulte de descontar el monto de la pensión o suma de ellas que la persona declarada inválida perciba, del valor de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. El beneficio se reajustará en la misma oportunidad que la Pensión Básica Solidaria.

El beneficiario del Aporte Previsional Solidario de invalidez, que inicie o reinicie actividades laborales, mantendrá el 100% del beneficio, si percibe un ingreso laboral mensual igual o inferior a un ingreso mínimo mensual. Si gana un ingreso laboral mensual superior a un ingreso mínimo mensual, pero igual o inferior a dos mínimos mensuales, se le aplica una reducción de forma gradual. Durante los dos primeros años desde que empieza a recibir ingresos, no se aplica la reducción; durante el tercer año se aplica el 50% de la reducción; y a contar del cuarto año se aplicará el 100% de la reducción del aporte. Por último, si gana un ingreso laboral mensual superior a dos ingresos mínimos mensuales, dejará de percibir el beneficio gradualmente; durante los dos primeros años, los beneficiarios percibirán el 100% del beneficio, al tercer año se reducirá en un 50% y al cuarto año se dejará de percibir el beneficio.¹⁵³ Los beneficios del Aporte Previsional Solidario de Invalidez, se percibirán hasta el último día del mes en que se cumpla los 65 años de edad. A contar de esta fecha se podrá acceder al Aporte Previsional Solidario de Vejez en caso de cumplir con los requisitos legales de dicho beneficio. Finalmente, en cuanto a las causales

¹⁵³ Art 22 Ley 20255

de suspensión y extinción del beneficio se aplica lo dicho a propósito de la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

5.2.4 **Beneficios dirigidos a las mujeres**

Los cambios demográficos, económicos y sociales registrados en las últimas décadas, han producido efectos en muchos ámbitos, entre ellos en el rol de la mujer, quien deja de desempeñarse fundamentalmente como dueña de casa y en un número considerable se integra al mercado laboral. Lo señalado no significa que la mujer deja de cumplir su función en la vida familiar. Lo hace, pero integrada al mundo laboral, modificando de ese modo el componente de ingresos familiares, lo que en definitiva influirá en su situación previsional.

Así las cosas, uno de los elementos distintivos de la Reforma Previsional es el tratamiento que ésta otorga a la dimensión de género, y su énfasis en la superación de la dañada cobertura de las mujeres respecto de los hombres en el sistema de pensiones. El diagnóstico, construido sobre la base de investigaciones y estudios previos, datos provenientes del sistema de pensiones y de la Encuesta de Protección Social, fue determinante para que el diseño del Sistema de Pensiones Solidarias apuntara a garantizar la equidad de género. Un antecedente clave en este análisis, fue que en el sistema de capitalización individual las mujeres en promedio alcanzan menores pensiones que los hombres. Lo anterior obedece, entre otros factores, a que el ingreso de la mujer al mercado laboral es más tardío que el de los hombres y existe una importante brecha salarial en favor de ellos. Ésta se explica en parte porque en promedio las mujeres acceden a trabajos menos calificados y, por ende, menos remunerados que los hombres. Además es necesario tener presente que aunque hombres y mujeres terminaran su vida laboral con igual saldo en sus respectivas cuentas de capitalización, las mujeres de todas formas tendrían pensiones más bajas. Fundamentalmente por la esperanza de vida, toda vez que es un hecho que las mujeres viven más años que los hombres, y por lo tanto, sus fondos deben financiar una mayor cantidad de años, resultando una pensión inferior a la de los hombres.

El Sistema de Pensiones Solidarias constituye una de las principales medidas para mejorar la situación previsional de las mujeres. En efecto, serán ellas quienes en su mayoría serán las beneficiarias de dicho sistema debido principalmente a 2 razones: Primero, son las mujeres las que reciben las pensiones más bajas del sistema previsional y en su mayoría no alcanzaban a acceder a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado por no tener los años de cotización necesarios para acceder a dicho beneficio. Con la reforma previsional, accederán al sistema de pensiones solidarias, principalmente al Aporte Previsional Solidario de Vejez, porque éste no requiere cumplir con un periodo mínimo de cotización en el sistema previsional, y segundo, son las mujeres las que en su mayoría no gozan de ningún tipo de pensión porque se dedicaron al cuidado del hogar y no realizaron cotizaciones en el sistema previsional. Con la reforma accederán al sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez siempre que cumplan con los requisitos contemplados en la Ley 20.255. Haciéndose cargo de las desigualdades de género, la reforma contempla una serie de disposiciones que irán en directo beneficio de las mujeres de 60 años y más mediante la implementación de las siguientes medidas:

5.2.4.1 Un bono por cada hijo nacido vivo:

Consistente en un aporte monetario que entrega el Estado a toda mujer que cumpla con los requisitos correspondientes, por cada hijo nacido vivo, para aumentar su pensión a partir de los 65 años de edad. Su objetivo es compensar el costo previsional que enfrentan en los períodos de maternidad, cuando interrumpen o postergan su actividad laboral. El beneficio consiste en una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, a depositar en la cuenta de capitalización individual de la beneficiaria cuando cumpla los 65 años de edad. Por cada hijo nacido vivo, se efectuará un aporte fiscal equivalente al 10% de 18 ingresos mensuales mínimos vigentes en el mes de nacimiento del hijo.¹⁵⁴

El bono se pagará a todas las mujeres, cuando cumplan los 65 años, siempre que:

¹⁵⁴ Art 75 Ley 20255

- Estén afiliadas al sistema de pensiones del D.L. 3.500 ó
- Sean beneficiarias de una PBS de vejez ó
- Perciban una pensión de sobrevivencia, sin ser adicionalmente afiliadas a cualquier régimen previsional.¹⁵⁵

“Este bono equivale al 10% de 18 salarios mínimos mensuales, vigente en el mes de nacimiento del hijo. También recibirán el bono por los hijos adoptivos.”¹⁵⁶

La página de la Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones señala que “a este bono acceden quienes se pensionen desde el 1 de julio de 2009 y también se aplica, para esas madres, a hijos nacidos con anterioridad a esa fecha. Desde el nacimiento del hijo, el monto del bono gana una rentabilidad promedio del Fondo Tipo C, hasta que la mujer cumpla los 65 años. En ese momento, el monto acumulado será depositado en la cuenta previsional de la mujer o integrado a su PBS o pensión de sobrevivencia, incrementándola. Para el caso de las mujeres que hayan tenido hijos con anterioridad al 1 de julio de 2009, la rentabilidad se devengará desde esa fecha. En el caso de los hijos adoptivos, el bono se generará tanto para la madre biológica como para la madre adoptiva”.¹⁵⁷

5.2.4.2 Modificaciones al seguro de invalidez y sobrevivencia

Se establece una comisión única para hombres y mujeres por concepto de seguro de invalidez y sobrevivencia, cuyo valor se determina por el costo unitario del seguro para los hombres. Como en el caso de las mujeres el costo de éste es sustancialmente menor (producto entre otra cosas de una menor siniestralidad), se autoriza la devolución de la sobreprima que paguen (diferencia con la prima de los hombres) a su cuenta individual en forma de cotización.

Se establece un nuevo beneficiario de pensión de sobrevivencia: Se incluye como beneficiario de pensión de sobrevivencia de la mujer, a su cónyuge y al padre de sus

¹⁵⁵ Art 74 Ley 20255

¹⁵⁶ http://www.safp.cl/573/article-6018.html#h2_3

¹⁵⁷ www.reformaprevisional.cl

hijos de filiación no matrimonial que viva a sus expensas, sin que se requiera que sea inválido. Adicionalmente, se iguala en 65 años la edad máxima de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres.¹⁵⁸

Así las cosas, como las mujeres tienen mayor esperanza de vida, el costo de este seguro en su caso será menor. La diferencia a su favor se agregará a la cuenta de capitalización individual, aumentándola. Esta medida mejorará las pensiones de las mujeres.¹⁵⁹

5.2.5 Análisis del sistema Solidario

“La reforma previsional del año 2008 creó un Sistema de Pensiones Solidarias que beneficia a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. Quienes no tienen ahorros previsionales e integran el grupo más vulnerable, es decir aquellos que pertenecen al porcentaje más pobre de la población, pueden acceder a una Pensión Básica Solidaria (PBS) a partir de julio de 2008 y de acuerdo al esquema de cobertura gradual establecido. A partir de julio de 2008, accedió a este beneficio el 40% más pobre de la población, en julio de 2009, la población cubierta alcanzó al 45%; en septiembre de 2009, la PBS llegó al 50% de la población más pobre; en julio de 2010, este porcentaje se incrementó al 55% y, a partir de julio de 2011, la PBS alcanzó al 60% de la población más pobre.”¹⁶⁰

¹⁵⁸ Art 84 Ley 20255

¹⁵⁹ Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT, Santiago de Chile, Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2008 [en línea] www.reformaprevisional.cl.

¹⁶⁰ www.reformaprevisional.cl

Cumplidos los requisitos de elegibilidad, el gobierno aporta un monto denominado Aporte Previsional Solidario (APS) de manera de incrementar la pensión. A su vez, el techo máximo de pensión para recibir este beneficio se irá incrementando cada año. En los primeros años, las pensiones solidarias se concentraran en los pensionados de menores ingresos, para ir gradualmente alcanzando a las personas que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.

5.2.5.1 Discriminación de género

No es un misterio que las mujeres ganan menos que los hombres por las mismas funciones. Según la última encuesta Casen, “las mujeres ganarían hasta un 30% menos que los hombres, realizando el mismo trabajo, por lo cual hay una connotada diferencia que se ha estado tratando de equiparar durante varios años.”¹⁶¹ Urge entonces un cambio de trato hacia la mujer que el legislador no puede soslayar. “La reforma permitirá eliminar o reducir significativamente ésta discriminación del sistema de pensiones. Antes de la Reforma el 90% de las mujeres no tenía siquiera acceso a la pensión mínima. En cambio, con la PBS desaparecen los requisitos del número de años de cotizaciones. La PBS protege a las mujeres del 60% de los hogares de menores ingresos. Las bonificaciones por hijo representarán en el régimen un efecto sobre la pensión final superior al 20% en el caso de mujeres que coticen durante 10 años con salario mínimo y tengan dos hijos.”¹⁶²

5.2.5.2 Trabajadores Independientes

¹⁶¹ http://www.chile.com/secciones/ver_seccion.php?id=92437

¹⁶² La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. XXXIII período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Brasilia , junio de 2010.Pag.35

Es importante señalar que un factor clave para aumentar la cobertura tiene que ver con la incorporación obligatoria a la seguridad social de los trabajadores independientes, los cuales conforme lo disponía el artículo 89 del Decreto Ley 3.500 de 1980 previo a la reforma tenían total libertad para afiliarse y cotizar. Por ello, la reforma previsional establece un conjunto de medidas destinadas a aumentar la cobertura de dichos trabajadores, igualando su situación de derechos y obligaciones previsionales en relación a los trabajadores dependientes.

Con la reforma previsional, los trabajadores independientes pasaran a ser titulares de los siguientes derechos:

1. Tendrán acceso al Sistema de Pensiones Solidarias, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 20.255.
2. Serán beneficiarios del Sistema Único de Prestaciones Familiares del Decreto con Fuerza de Ley N° 150 de 1982, siempre que se encuentran al día en el pago de sus cotizaciones previsionales.
3. Podrán acogerse a la Ley de Accidentes del Trabajo N° 16.744
4. Podrán afiliarse a una Caja de Compensación de Asignación Familiar.

La reforma previsional establece dos categorías de trabajadores independientes: unos obligados a cotizar y otros para los cuales la cotización será facultativa. En efecto, se reforma el artículo 89 del Decreto Ley N° 3500, el cual define al trabajador independiente para efectos previsionales, manteniendo como requisitos para tal calificación, que se trate de una persona natural, que no está sujeta a subordinación respecto de un empleador y que ejerza individualmente una actividad de la cual obtenga rentas en la condición de independiente. Estas rentas, conforme a su calificación tributaria, darán lugar a la obligatoriedad o a la voluntariedad. Si percibe rentas gravadas por el numeral 2° del artículo 42 de la ley sobre impuesto a la renta tendrá la

obligación de afiliación y cotización al sistema previsional, en caso contrario será facultativo afiliarse al sistema previsional.¹⁶³

El cambio introducido por la Nueva Ley es trascendental y viene a hacerse cargo de una preocupación que se tenía, pero que no quería enfrentarse, cual es la situación previsional de éste importante número de trabajadores. Sólo a modo ejemplar, las estadísticas anteriores a la reforma indicaban que sólo un 23% de los independientes cotizaba, pero lo grave es que dicha tendencia iría acentuándose de haberse mantenido la normativa.

La reforma previsional se refiere sólo a los trabajadores que perciban rentas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, es decir, aquellos que emiten boleta de honorarios.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, hay trabajadores independientes que no están obligados a cotizar a pesar de percibir rentas en virtud del numeral 2° del artículo 42 de la Ley de Impuesto a la Renta y son:

- Los trabajadores independientes que al 1° de enero de 2012, tengan 55 años o más de edad, en el caso de los hombres o, 50 años o más, en el caso de las mujeres.
- Los trabajadores independientes afiliados a algunas de las instituciones de previsión del régimen antiguo administradas por el Instituto de Previsión Social o de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile o en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

Respecto de las cotizaciones de salud, la Ley 20.255 estableció que a partir del 1° de enero del año 2018 el trabajador independiente que perciba rentas gravadas por el numeral 2° del artículo 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, deberá también cotizar en forma obligatoria un 7% de su remuneración mensual destinado a financiar prestaciones de

¹⁶³ Art 42. Ley de Impuesto a la Renta

salud, las que se enterarán en el Fondo Nacional de Salud, cuando correspondan. La renta imponible mensual será la que declare mensualmente al Fondo Nacional de Salud o la Administradora, según sea el caso, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual ni superior al tope imponible vigente.

Los trabajadores independientes para tener derecho a las prestaciones médicas que proporciona el Régimen de Prestaciones de Salud y a la atención en la modalidad de "libre elección", requerirán haber cotizado en el mes inmediatamente anterior a la fecha en que impetren el beneficio, o haber pagado a lo menos seis cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos doce meses anteriores a la fecha en que se impetren los beneficios¹⁶⁴.

Las cotizaciones obligatorias se pagan con cargo a las cantidades retenidas en conformidad a lo establecido en la Ley sobre Impuesto a la Renta¹⁶⁵ en el caso de quienes reciben remuneraciones en calidad de honorarios. Los que no perciban rentas de las señaladas podrán cotizar respecto de las que obtengan en forma voluntaria. La Tesorería General de la República deberá enterar, hasta el monto en que dichos recursos alcancen para realizar el pago respectivo, la cotización obligatoria determinada por concepto de pensiones en el fondo de pensiones de la AFP en que se encuentre incorporado el trabajador independiente y enterará las cotizaciones de salud en el Fondo Nacional de Salud. Por su parte, al Servicio de Impuestos Internos le corresponderá verificar anualmente, el monto que deba pagar el afiliado independiente por concepto de cotizaciones en el sistema de pensiones y para financiar prestaciones de salud.

¹⁶⁴ www.safp.cl

¹⁶⁵ Art 84, 88y 89 Ley sobre impuesto a la renta.

6 Conclusiones

Los cambios en la fecundidad y la mortalidad han modificado la fisonomía de las sociedades, las que se dirigen hacia un progresivo envejecimiento de la población. Se ha iniciado un proceso de transición demográfica, que supone el paso hacia una sociedad con un elevado número de personas mayores. El envejecimiento de la población ya es una realidad y exige premura en las medidas necesarias para enfrentarla.

A lo largo de nuestra memoria, la que ha querido dejar de manifiesto la actual situación de los adultos mayores, hemos ido constatando que la sociedad cambió y que las necesidades son otras, por lo que se exige de los poderes públicos la correspondiente respuesta, a fin de enfrentar el desafío que supone una sociedad longeva.

En el actual contexto y como hemos indicado es menester tratar el tema, como lo señalan diversos autores desde la perspectiva de derechos. El objetivo es dirigir la mirada a fin de salvaguardar la dignidad de las personas mayores, lo que supone acudir a su protección sin discriminación, como a acrecentar su autonomía y bienestar sin vacilaciones, atendido principalmente a que se trata de devolver la mano a quienes ya han contribuido con su trabajo a la sociedad. Es por eso que consideramos de justicia enfocar las políticas públicas desde la seguridad social, a fin de permitir el desarrollo y expansión de los derechos de nuestros mayores.

Hemos observado como en el mundo los esfuerzos se han desplegado hacia el aseguramiento de la protección social, pero que dichos esfuerzos no han rendido en todos los casos los efectos esperados. La Reforma de 1981 sin duda constituye un esfuerzo por innovar en la materia, pero en el camino de su implementación fueron apareciendo resultados poco felices en garantizar un sistema justo para todos. Así por ejemplo, uno de los principales inconvenientes estaba determinado por la baja cobertura de las prestaciones. En el mundo parte importante de la población adulta mayor no tiene acceso a una jubilación o pensión a fin de hacer frente a una vejez sin ingresos derivados del trabajo. La razón principal de dicho contexto es el carácter contributivo de los sistemas de seguridad social, cuyo nefasto efecto era dejar fuera a un número creciente de población adulta mayor.

La seguridad social, a través de los sistemas de pensiones y jubilaciones, entendido éstos como poderoso instrumentos de política pública para hacer frente a los problemas

derivados de la vejez. Uno de los desafíos era ampliar la cobertura y de esa forma, asegurar pensiones de calidad. La finalidad estaba determinada por dirigir la mirada hacia un sistema no contributivo de seguridad social. La Reforma previsional de 2008 vino a salvaguardar importantes principios de la seguridad social, devolviendo con ello la dignidad a nuestros adultos mayores.

La reforma chilena de 2008 es revolucionaria. Viene a poner en marcha un sistema de protección social que reconoce derechos humanos. Ya no se trata de superar la pobreza, sino que se pretende garantizar una pensión mínima solidaria y además viene a extender la solidaridad hacia aquellos que han cotizado a lo largo de su vida pero que no han alcanzado un mínimo de cotizaciones.

Uno de los aspectos más importantes es la especial atención que recibe la mujer en cuanto a extensión de la cobertura. Ella en cuanto ha debido dedicarse a las labores de hogar y a la maternidad, es acreedora del reconocimiento de contribuciones no monetarias a la sociedad. Y en la misma línea se acepta que las mujeres tengan una edad de retiro menor y se toman medidas para que dicha decisión no vaya en desmedro de sus pensiones.

Nos permitimos hacer una crítica, toda vez que la Reforma pudo aspirar a más. Para nadie es un misterio que la Reforma, no obstante el significado de la palabra y a pesar del carácter revolucionario que se le atribuye, consolidó el sistema de capitalización individual. Podría sin duda haber reformulado las bases esenciales del sistema, pero creyó en el sentido esencial de la Reforma de 1981.

Justo es indicar en ésta parte de la memoria, que las soluciones a la problemática que genera el envejecimiento, no sólo vienen dadas por las pensiones y jubilaciones. Urge adoptar medidas y políticas que aseguren la permanencia en el trabajo de personas que desde el punto de vista de la edad pueden ser consideradas viejas, pero que son capaces y detentan derechos para prestar servicios útiles a la sociedad.

En cuanto a los trabajadores independientes, uno de los cambios fundamentales de la Ley 20.255 al sistema previsional chileno fue su afiliación obligatoria. De esa forma se logró la igualación de derechos con los que detentan los trabajadores dependientes.

7 BIBLIOGRAFÍA

Calvo Iván Jorge. Monografía.

Cerda A. Rodrig. Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. Actualmente es profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y se encuentra afiliado al Economic History Cliometrics Laboratory (EH-Clio Lab) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: rcerda@faceapuc.cl.

Chackiel, Juan (2004), “La dinámica demográfica en América Latina”, *serie Población y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2127-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.55.

Forttes Paula, Trabajadora Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana, con postítulo en Gerontología Social. Actual Directora del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).

Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Prólogo. Página 24. <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/2/dh/dh-der-y-der-guendel.html>

Huenchuan Sandra y Morlachetti Alejandro, “Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina”, *Notas de población*, N°. 85 (LC/G.2346-P) Santiago de Chile, 2007.

Kessler D. “ Sur les fondements économiques de la sécurité sociale”, RFASS, 1986, N° 1, p.97

Laslett, P. (1996), “What is Old Age? Variation Over Time and Between Cultures”. en *Health and Mortality among Elderly Populations*, editado por Graziella Caselli y Alan D. Lopez, Clarendon Press Oxford.

Lathrop Fabiola. Protección Jurídica de los adultos mayores en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N° 1, pp. 77 - 113 [2009]

Pautasi, Laura y Corina Rodríguez (2006), “Ingreso ciudadano y equidad de género: ¿modelo para armar? Una aproximación al caso latinoamericano”, *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*, Gerardo Pisarello y Antonio De Cabo, Madrid, Editorial Trotta.

Rivera Urrutia Eugenio. Director del Programa Económico, Fundación Chile 21. Ponencia presentada en el seminario Seguridad social y protección integral para adultos mayores: desafíos y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias internacionales, Lima, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009. Pág 1

Ruiz Tagle, Jaime: Análisis del Sistema Previsional Chileno y su perfeccionamiento. [en línea], Santiago, Chile. <<http://www.jubile.cl/doc/analisischile21.pdf>>. 2010

Solari, A. (1957), “El fenómeno del envejecimiento de la población uruguaya”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XIX, N° 2, Abril–Junio, México. (1967), *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*, Editorial Alfa, Montevideo. (1987), “El envejecimiento de la población uruguaya treinta años después” en *Cuadernos del CLAEH*, N° 43, *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 2da. Serie, Año 12, Montevideo

Uthoff, Andras y BRAVO, Jorge. Deuda previsional y privatización de los sistemas de pensiones. En 10° Seminario Regional de Política Fiscal: Compilación de Documentos de la CEPAL. 1998. 26p.

Publicaciones

América del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cartagena de Indias, Colombia. Mayo 2010.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2007, 2009*. Santiago, 2007, 2009a.

Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). Informe SDSS. Santo Domingo, 3, noviembre 2009.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la tercera edad. Hacia un contrato social con la previsión social en Chile*. Informe Final. Santiago.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez 29/7/1988. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf

Datos Básicos del Seguro Social. Washington DC, 28 julio 2009, www.socialsecurity.gov

Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Publicación de las Naciones Unidas. Febrero de 2009. Prólogo. Página 11

La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir". XXXIII período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina. Brasilia. 2010. Documento.

Memorias VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Coordinadora Académica Clara Cecilia Dueñas Quevedo. 2010

MIDEPLAN – Sistema de protección social Chile Solidario. Conceptos fundamentales. Política de protección social Chile Solidario. Publicación en línea www.mideplan.cl 2012

OCDE (2009), La Educación Superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación, OCDE.

OIT (2006), Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina. Santiago, OIT.

Organización Internacional del Trabajo: El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina". [en línea], Santiago, Chile. Publicaciones OIT. <<http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/pro/pro015.pdl>>

Superintendencia de Pensiones (SP). Centro de Estadísticas. Santiago, 2009. <www.safp.cl>.

Superintendencia de Pensiones. El Sistema de Pensiones Chileno. [en línea]. Santiago, Chile. 70 Edición <<http://www.safp.cl/573/article-7206.html>>. 2011

Superintendencia de Pensiones: Una Reforma Previsional de Segunda Generación. [en línea], Santiago, Chile. <<http://www.safp.cl/573/article-6102.html>>. 2011

Leyes

Convenio sobre la seguridad social 102 OIT (norma mínima), 1952. Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social. Nota: Fecha de entrada en vigor: 27:04:1955 Lugar: Ginebra. Fecha de adopción: 28:06:1952. Sesión de la Conferencia: 35

Declaración Universal de los Derechos Humanos

D.L. N° 3500. Chile. Establece nuevo sistema de pensiones. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Noviembre 2008. 182p

Ley 20.255. Chile. Establece reforma previsional. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría de Previsión Social. Marzo 2008. 119

Circular N° 1.732 de la Superintendencia de Seguridad Social. Junio 1999

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre. Publicación en línea
<http://www.cidh.org/basicos/Basicos1.htm>

Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos económicos, sociales y culturales. Protocolo de San Salvador.