

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE*

THE ELDERLY AND OLD-AGE PENSIONS IN CHILE

Hugo Cifuentes Lillo

Pontificia Universidad Católica de Chile

hugocifuentes@hclabogado.cl ORCID [0000-0003-0838-5825](https://orcid.org/0000-0003-0838-5825)

Recepción de trabajo: 18-06-2021 - Aceptación: 20-07-2021

- 1. ADULTOS MAYORES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL. 1.1. Conceptos de adulto mayor. 1.2. Pensión de vejez y cumplimiento de la edad legal. ■ 2. SISTEMA DE PENSIONES CHILENO. 2.1. Establecimiento y evolución. 2.2. Sistema de Pilares: Solidario, Contributivo Obligatorio y Contributivo Voluntario. 2.3. Principales observaciones al actual sistema general de pensiones: Retos, aspectos estructurales y paramétricos. ■ 3. PRESTACIONES ADICIONALES A LAS PENSIONES. 3.1. Rol de entidades públicas y privadas. 3.2. Acceso a prestaciones de salud. 3.3. Prestaciones de Protección Social. ■ 4. CONSIDERACIONES FINALES. ■ 5. BIBLIOGRAFÍA

* Se agradece la colaboración del abogado investigador Marco Vásquez Bermejo en el desarrollo y revisión de este artículo.

RESUMEN

Como en la mayoría de las naciones, la pensión es la principal prestación (renta sustitutiva) a la que acceden los adultos mayores, situación que en Chile se encuentra puesta a prueba, al menos, respecto a su suficiencia e integralidad que, en todo caso, alcanza a más del 85% las personas con 65 o más años¹.

Actualmente Chile cuenta con un sistema de pensiones estructurado con base en tres pilares: uno solidario básico, otro contributivo complementado con prestaciones solidarias del primer pilar para un sector mayoritario de los adultos mayores con pensiones autofinanciadas y un tercer pilar voluntario que busca “mejorar o anticipar” las pensiones contributivas de cotizaciones obligatorias con ahorro individual o colectivo/empresarial.

Este sistema tiene sus orígenes en la reforma estructural llevada a cabo entre los años 1978 - 1980, con su manifestación más específica en el Decreto Ley 3.500 de 1980, complementado medularmente en 2008 con la creación del “pilar solidario”. De forma adicional a las anteriores, existen prestaciones para los adultos mayores asociadas a descanso y recreación, así también se cuentan, las prestaciones relacionadas con salud y enfermedad adicionales a las generales. A todas ellas nos referimos de forma descriptiva y sintética.

Todo el estudio se desarrolla en relación con los denominados cuatro factores claves de la Seguridad Social: personas cubiertas; prestaciones aseguradas y condiciones de acceso; financiamiento de estas y, mecanismos de administración y gestión, sin dejar de referirnos al rol del Estado en la gobernanza global del sistema.

PALABRAS CLAVE: pensiones públicas, derecho a la pensión, pensiones privadas, derecho adquirido, expectativa de derecho, rescate anticipado de la pensión, fondo público de empleo.

ABSTRACT

As in most nations, the pension is the main benefit (substitute income) to which the elderly have access, a situation that in Chile is put to the test, at least with respect to its sufficiency and comprehensiveness, which, in any case, reaches more than 85% of people aged 65 or older.

Chile currently has a pension system structured on the basis of three pillars: a basic solidarity one, a contributory one complemented with solidarity benefits from the first pillar for a majority sector of the elderly with self-financed pensions, and a third voluntary pillar that seeks to “improve or anticipate” the contributory pensions of mandatory contributions with individual or collective/company savings.

This system has its origins in the structural reform carried out between 1978 and 1980, with its most specific manifestation in Decree Law 3,500 of 1980, complemented, fundamentally in 2008, with the creation of the solidarity pillar.

In addition to the above, there are benefits for the elderly associated with rest and recreation, among others, as well as benefits related to health and illness, in addition to the general ones. We refer to all of them in a descriptive and synthetic way.

The entire study is developed in relation to the so-called four key factors of Social Security: people covered; insured benefits and conditions of access; their financing; and administration and management mechanisms, without neglecting to refer to the role of the State in the overall governance of the system.

KEYWORDS: Social Security, Pensions, Old Age and Solidarity.

1 Tener presente para estos efectos las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones: https://www.spensiones.cl/inf_estadistica/afipen/mensual/2021/06/t032.html [Revisado el 19.07.2021].

1. ADULTOS MAYORES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La cuestión de los adultos mayores es tema en las políticas públicas y sociales chilenas desde hace al menos tres décadas, adquiriendo cada vez mayor relevancia² en que, por cierto, como es usual, el interés académico precede a la definición e implementación de políticas públicas³. En ello se sigue una tradición no alejada de lo ocurrido a nivel comparado con el acercamiento a la problemática de los adultos mayores.

En lo específico, la preocupación por las personas mayores, como grupo etario que requiere prestaciones especiales focalizadas más allá que las propias y clásicas de la Seguridad Social, fue abordada históricamente desde diferentes ámbitos con un enfoque de asistencialismo y caridad, causado por la pobreza y carencias de servicios, por ejemplo, asilos de ancianos, a cargo de entidades de beneficencia y religiosas, cuota mortuoria y mausoleos, por asociaciones mutuales, entre otras.

Un hito importante en la preocupación oficial por el tema en Chile lo constituye la creación del “Comité del Adulto Mayor” por parte de la Presidencia de la República, asociado al Gabinete de la cónyuge del Presidente de la República (“Primera Dama”), en los años noventa del siglo recién pasado. Con la instalación de dicha instancia se da paso a una consideración específica de los temas de los adultos mayores. Ese proceso avanza con la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor (en adelante, SENAMA) en el año 2002, por citar un hito legislativo de principal trascendencia en el país⁴, sin perjuicio como veremos, que los adultos mayores pensionados fueron autorizados a afiliarse para prestaciones de bienestar social, a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, en 1997.

1.1 Conceptos de adulto mayor

Conforme lo dispone el Artículo 1º de la Ley 19.828 de 2002, que crea el SENAMA, “*para todos los efectos legales, llámase adulto mayor a toda persona que ha cumplido sesenta años (...) adulto mayor de la cuarta edad a quien ha cumplido ochenta años*”⁵.

De esta forma, la conceptualización se da por cumplimiento de una edad determinada, sin referencia a una situación de salud específica, social o de otro orden, como estimamos debería ocurrir. Se sigue en ello el criterio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En las últimas décadas se

2 Seguimos en esta introducción a Cifuentes Lillo, Hugo, Arellano Ortiz, Pablo y Walker Errázuriz, Francisco, *Seguridad Social. Parte general y pensiones*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2013, p. 529 – 539.

3 El Instituto de Sociología de la P. Universidad Católica, desarrolló estudios sobre la materia en los años ochenta: Barros, Carmen y otros: *La vejez marginada. Situación del anciano en Chile*. Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1979.

4 La forma como se aborda inicialmente la preocupación específica por los adultos mayores en Chile no difiere de otras experiencias en el ámbito comparado: es desde los Gabinetes Presidenciales, como este tema logra visibilidad.

5 Este último concepto se introdujo en dicha disposición por el artículo único de la Ley 21.144 de 2019.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

han propuesto varios modelos de estudio del envejecimiento que intentan darle una mirada más evolucionada así, siguiendo lo expresado por Alvarado y Salazar, distinguimos:

- *Envejecimiento exitoso, propuesto por Rowe, el cual hace referencia a la habilidad para mantenerse en bajo riesgo de enfermar, con un alto nivel de actividad física y mental y decididamente comprometido con la vida por medio del mantenimiento de relaciones interpersonales y de la participación en actividades significativas.*
- *Envejecimiento saludable, propuesto por la OMS (1998), definido como la etapa que comienza mucho antes de los 60 años. Esta solo puede obtenerse desarrollando desde edades tempranas hábitos y estilos de vida saludables, así como realizando prevención temprana de algunas enfermedades y discapacidades.*
- *Envejecimiento activo de la OMS (2002), enunciado como el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. El término `activo` hace referencia a una participación continua en aspectos sociales, económicos, culturales, espirituales y cívicos, no solo a la capacidad para estar físicamente activo o participar en la mano de obra, si se quiere hacer del envejecimiento una experiencia positiva con una vida más larga”⁶.*

1.2 Pensión de vejez y cumplimiento de la edad legal

Para las mujeres la edad legal es a los 60 años y para los hombres a los 65 años. Se trata de una edad indicativa, ya que no es obligación acogerse a pensión cumplida dichas edades, ni tampoco se opone entrar en goce ella, permanecer prestando servicios con trabajador dependiente o independiente o retomar una actividad profesional, técnica o de otro tipo remunerada⁷.

Los afiliados, que cumplen la edad de pensión, sigan o no trabajando pensionados o sin hacerlo, pueden exceptuarse de cotizar.

A la vez, el régimen contributivo general por capitalización individual contempla la opción que los afiliados, entren en goce pensiones anticipadas, que califican jurídicamente como de vejez, antes de cumplir las edades legales indicativas mencionadas, de reunir los requisitos de saldos por capitalización en las respectivas cuentas individuales que le permita financiar una pensión con determinados requisitos mínimos de cuantía de la prestación⁸.

6 Alvarado García, Alejandra y Salazar Maya, Ángela. Análisis del concepto de envejecimiento en Revista Gerokomos Vol. 25, N.º 2, Barcelona, junio 2014.

7 Existe alguna excepción en relación con antiguos regímenes y los funcionarios públicos.

8 De esta forma, el Art. 68 del DL 3.500 de 1980 señala que los afiliados podrán pensionarse antes de la edad legal (65 o 60 años de edad, para hombres y mujeres, respectivamente), siempre y cuando obtengan una pensión igual o superior al 70% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas de los últimos 10 años, y que, a la vez, la pensión sea igual o superior al 80% de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), vigente a la fecha en que se acoja a pensión (actualmente de \$467.894 o USD 650 aprox.).

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

Lo mismo ocurre con la situación de las personas que efectúan trabajos calificados como pesados o penosos, situación en que tanto ellos como sus empleadores han debido efectuar cotizaciones adicionales⁹.

A algunos sectores minoritarios le es posible acceder a pensiones por retiro con anterioridad al cumplimiento de las edades indicadas, ya sea por cumplimiento de años o tiempo de servicio servido, en particular en los regímenes de pensiones de las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad (FF AA, O y S).

Como derecho garantizado para los adultos mayores pertenecientes al 60% de las familias más pobres, en tanto residentes en el país por al menos 20 años y cuenten con 65 años, y no tengan derecho a pensión contributiva, el Estado asegura una Pensión Básica Solidaria (primer pilar), ascendente a US\$ 250 en promedio.

La edad de pensionarse por vejez figura entre los temas de debate, entre otras razones, por el incremento de la expectativa de vida¹⁰ y las condiciones de plena aptitud para prestar servicios en muchos adultos mayores, si no en la mayoría de ellos. La edad de envejecimiento y cierta disminución de las fuerzas físicas e intelectuales, se mantienen a plenitud, más allá de los 60 años. Retrasar la edad de pensionarse debe asociarse, entre otras materias, con una cultura por la mantención del empleo. Quizás, una de las razones porque el debate no ha ganado fuerza y regulación jurídica, es porque la edad legal no es obligatoria para retirarse y los datos estadísticos muestran que las personas se pensionan, en promedio, más allá de la edad legal señalada. Otra razón de peso son las condiciones de bajo monto que alcanzan las pensiones contributivas. La última, las dificultades de orden político de proponer un cambio que retrase la edad de pensionarse y se tienda a la uniformidad entre hombres y mujeres.

Sin entrar directo en la modificación del parámetro de la edad —como deberá efectuarse en el momento político legislativo pertinente—, la legislación de Seguridad Social en pensiones ha ido introduciendo prestaciones de distinto orden a los que acceden los adultos mayores sólo al alcanzar los 65 años.

Es así como la Ley 20.255 de 2008, contempló algunos incentivos a favor de la mujer que desea trabajar hasta los 65 años, sin pensionarse, como el caso del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

9 En esta materia, la regla general en el derecho chileno es que los afiliados que desempeñen o hubieren desempeñado labores calificadas como pesadas y no cumplan los requisitos generales para pensionarse anticipadamente, podrán obtener una rebaja de la edad legal, de dos años por cada cinco que hubieren efectuado la cotización por trabajos pesados, con un máximo de 10 años y siempre que al acogerse a pensión tengan un total de 20 años de cotizaciones o servicios computables. Esta rebaja será de un año por cada cinco, con un máximo de 5 años, si la cotización es por trabajos menos pesados (Art. 68 bis, DL 3.500 de 1980).

10 Desde 1985 a 2017 las expectativas de vida aumentaron. A su edad de jubilación (65 años para hombres y 60 para mujeres), los hombres aumentaron su expectativa en 3,8 años y las mujeres en 6,22 años. Fuente del año 1985 con tabla RV1985, año 2017 con tablas RV2014 con FM al 2017. https://www.cmfchile.cl/normativa/ncg_398_2015.pdf [Revisado el 19.07.2021].

(SIS)¹¹. Por otro lado, las afiliadas sólo pueden reclamar la bonificación fiscal por hijo nacido vivo, cuando reúne los 65 años¹².

Es posible sostener que, en la actualidad a partir de la reforma previsional del año 2008 (Ley 20.255), la gran mayoría de los adultos mayores acceden a pensión por alguna de las vías enunciadas y aquellos que pertenecen a los tres primeros quintiles más pobres, han alcanzado o incrementado su nivel de ingreso, con base a las prestaciones del pilar solidario¹³. En apartados posteriores encontraremos una mayor precisión y datos al respecto.

2. SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

2.1 Establecimiento y evolución

La Seguridad Social chilena por pensiones tiene sus orígenes en la legislación de principios del siglo XX. Con anterioridad, poco existía en términos normativos en la materia¹⁴.

De primera importancia son las llamadas “leyes sociales” aprobadas por el Congreso Nacional en 1924. Por dicha legislación se establecieron las bases del sistema de Seguridad Social, entre ellas las de pensiones, normativa inspirada en los criterios de las leyes de Bismarck. De esa forma el proceso evolutivo de la Seguridad Social chilena se lleva a cabo en el marco del modelo de los seguros sociales (1924 – 1973) y el desarrollo del sistema no obedeció a una programación previa. La tendencia a la universalización a la mayor parte de la población y por la mayoría de las prestaciones se vive en los 50 años siguientes, a partir de la generalización de los seguros creados para sectores determinados.

Entre otros hitos de ese periodo, el año 1952 se crea el Servicio de Seguro Social, para pensiones de obreros y el Servicio Nacional de Salud. La lógica del Plan Beveridge está presente en la dictación de esta normativa y en muchas de las que se aprobaron a en los años siguientes.

11 Extendió la protección del SIS de las mujeres desde los 60 hasta los 65 años, con la finalidad de favorecer la postergación de la edad de jubilación y mejorar la cobertura del SIS a las afiliadas cotizantes. Dicho seguro, financiado por el empleador, pretende dar seguridad que las pensiones alcanzara un porcentaje de la pensión de referencia de no permitirlo el saldo en la cuenta de capitalización individual.

12 Aporte adicional por cada hijo nacido vivo, con la finalidad de incorporar un monto específico a las cuentas de capitalización individual de las afiliadas, que permite aumentar la cuantía de la pensión de vejez, asociado a la crianza.

13 Con anterioridad al 2008 los carentes de recursos mayores de 65 años, residentes en el país, postulaban al beneficio de pensión asistencial (DL N° 869, de 1979), de financiamiento fiscal, de monto de un 40% de la actual básica solidaria, que se consagró como un derecho de las personas (65 US\$, aprox).

14 Novoa Fuenzalida, Patricio, *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Jurídica, Santiago, 1977. En las páginas 32 y ss., desarrolla los “Antecedentes de la Seguridad Social en Chile”.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

A fines de la década del cincuenta ya se proponen modificaciones profundas al sistema de pensiones; existía el convencimiento de que con el ritmo de crecimiento que se experimentaba, a corto plazo se provocaría una serie de problemas para los diversos seguros sociales de difícil solución, fundamentalmente de sostenibilidad financiera¹⁵.

Un juicio global del período hace necesaria algunas precisiones, a efectos de reconocer las deficiencias y posibilidades de mejora de nuestro sistema a principios de la década de los setenta.

- a. El sistema de protección era altamente engorroso, dada su estratificación, duplicidad y heterogeneidad¹⁶.
- b. Los beneficios que otorgaban los distintos regímenes, aunque referidos a las mismas prestaciones, eran deficientes en su intensidad, formas de contribución y procedimientos administrativos para su obtención.
- c. Las características principales en el ámbito financiero, se relacionan con las propias de los seguros profesionales: originalmente el sistema y especialmente, para las prestaciones de largo tiempo, se organizó con base a la acumulación de reservas, "prima media uniforme", pero lentamente fue evolucionando hacia la técnica financiera del reparto puro, de tal manera a que 1973¹⁷, en general, el sistema funcionaba con esta fórmula.
- d. El sistema administrativo era a inicios de los años setenta de tipo mixto, y estaba estructurado en base a instituciones semipúblicas, que funcionaban en forma poco armónica y con falta de uniformidad¹⁸.

Con la instauración de la dictadura militar en 1973, se inicia en el país y en particular en el área económica y social, una serie de cambios profundos, producto de una nueva concepción de la sociedad que se aspira modificar. Las transformaciones, que a poco andar pasan a denominarse "mo-

15 La escueta presentación de la evolución del sistema en el ámbito de personas y contingencias cubiertas en el período requiere de otras precisiones, especialmente, en cuanto a los sectores cubiertos y las formas de protección, para tal efecto, ver Arellano Marín, referido en cita siguiente.

16 Piñera Echenique, José, *El cascabel al gato*, 1ª Edición, Editorial Zig-Zag, Santiago, 1991; Arellano Marín, José Pablo, *Políticas Sociales y Desarrollo: 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 1985. En la página 88 indica "A pesar de la notable expansión del sistema y de su amplia cobertura en términos de población y riesgos existía, durante la mayor parte del período, el deseo de racionalizarlo para corregir las deficiencias que presentaba. Las críticas apuntaban principalmente, a la multiplicidad de instituciones y a las diferencias en el tratamiento de distintos grupos"; Mesa-Lago, Carmelo, *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1985, pp. 99 y ss.

17 Año del golpe militar que transformará el sistema.

18 Mesa-Lago, Carmelo, *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1985, pp. 99 y ss. Al respecto ver también: ARELLANO MARIN, J. P., *Políticas Sociales y Desarrollo: 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 1985, pp. 86 y ss. y también revisar MESA-LAGO, Carmelo, *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1985, pp. 105 y ss.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

dernizaciones”, se ven favorecidas por las condiciones político-sociales creadas con el advenimiento del nuevo régimen de concentración del poder social y político.

La premisa de ampliar la libertad individual en el área económica, de forma que el consumidor, en el régimen de libre mercado, cuente con mayores opciones donde ejercer su libertad, son “el discurso que justifica todas las reformas” que se implementan en el campo económico social.

En los últimos años de la década de los setenta, toma fuerza y espacio político la idea de transformar la estructura de la Seguridad Social en pensiones, en los términos que conocemos, es decir, instaurando un régimen de capitalización individual.

Con estos fundamentos, paulatinamente, se introducen una serie de reformas al sistema que concluyen en la dictación de los Decretos Leyes 3.500 y 3.501, ambos de 1980.

Las características principales de las reformas introducidas a partir de los decretos leyes indicados y sus normas complementarias, son:

- a. La reforma afectó los regímenes de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia.
- b. La afiliación al régimen es obligatoria, única y permanente para todos los trabajadores por cuenta ajena y voluntaria para los independientes (autónomos), quienes, de integrarse, lo hacen en las mismas condiciones que los dependientes¹⁹.
- c. Se elimina la contribución bipartita manteniéndose sólo la cotización de los afiliados. A ello se puede adicionar el ahorro previsional voluntario que irá tomando mayor forma jurídica en los años posteriores a 1981.
- d. La administración del régimen está a cargo de sociedades anónimas especiales y de giro exclusivo, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), encargadas de la recaudación e inversión de los fondos generados por concepto de cotización del afiliado para estas prestaciones. El control del régimen corresponde a una entidad pública autónoma, la Superintendencia de AFP, actual de Pensiones.
- e. El Estado, por la Ley 20.255 de 2008 (28 años después de la instauración de la capitalización individual), asegura el derecho a pensión a la población sin acceso a ella y complementa la de montos bajos y que reúnen requisitos de focalización social, entre otros. Todo ello con el fin de cumplir con los pisos mínimos de pensión y atender a una realidad que se iba acentuando con el paso de los años: el bajo nivel de las prestaciones.

¹⁹ El personal de las Fuerzas Armadas, Carabineros, Orden y Seguridad, conservan sus Cajas de Previsión.

2.2 Sistema de Pilares: Solidario, Contributivo Obligatorio y Contributivo Voluntario

A finales del siglo pasado, el Banco Mundial evacuó un estudio sobre la crisis de la vejez, en el que menciona la necesidad de tres fundamentos básicos o pilares, los que varían según su naturaleza legal, régimen financiero, contribuciones, beneficios y administración:

- a. *un primer pilar obligatorio, con objetivos de redistribución y seguro, un beneficio mínimo garantizado o uniforme, financiado por impuestos y administrado por el sector público;*
- b. *un segundo pilar, también obligatorio, cuyos objetivos son el ahorro y el seguro, con beneficios no definidos y contribuciones definidas, a través de un plan de ahorro individual (sólo contribuye el asegurado) o del empleador o la empresa (en que contribuyen el asegurado y el empleador, (...)) administrado por el sector privado pero regulado por el Estado; y*
- c. *un tercer pilar, voluntario, similar en el resto al segundo pilar*²⁰.

En esa lógica se constituye actualmente el sistema general de pensiones chileno ya establecido a esa fecha, en que nos encontramos con un componente contributivo obligatorio, como principal forma de la constitución de la pensión hasta ahora, mediante las aportaciones que efectúan los afiliados al sistema de capitalización individual, administrado por las AFP, lo que se complementa con diversos tipos de ahorro voluntario, tanto en las mismas Administradoras como en otras instituciones financieras autorizadas, según definición del afiliado.

Al modelo anterior, de inicios de la década de los 80, como ya se tuvo oportunidad de mencionar en el apartado anterior, se incorporó el pilar solidario, regulado por la Ley 20.255 de 2008 y que establece Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y Aportes Previsionales Solidarios (APS) tanto ante la contingencia social de la vejez, como de la invalidez, todo administrado por un ente público, el Instituto de Previsión Social (IPS), y cuyo financiamiento es exclusivamente fiscal, con cargo al Presupuesto Anual de la Nación, sujeto a reglas de sostenibilidad determinadas a través del fondo de reserva de pensiones solidarias²¹.

2.3 Principales observaciones al actual sistema general de pensiones: Retos, aspectos estructurales y paramétricos

El análisis, se realiza considerando los factores claves de la Seguridad Social, esto es, población cubierta, prestaciones aseguradas, financiamiento y administración, gestión y gobernanza.

20 Banco Mundial, *Nota resumen. Informe Banco Mundial sobre la crisis de la vejez (Averting the old age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth)*, 1994. Sitio web: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/act_subregionales/paises_andinos/documentos/23_26_mayo2011/notaresumen_informebandomundial.pdf [Revisado el 15.06.2021].

21 Sin perjuicio de, sin ánimo de ahondar en la presente publicación, que la Ley 21.190 de diciembre de 2019, en su Art. 1º modificó la forma de financiar los Aportes Previsionales Solidarios para las pensiones contributivas de vejez e invalidez, en cuyo caso primeramente se complementan las pensiones con el mismo saldo acumulado en la AFP y, al agotarse el mismo, es el Estado, a través del IPS, quien se hace responsable del entero total de la pensión.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

La población adulta mayor que cuenta con pensión de vejez en Chile, a diciembre de 2020, según datos oficiales de la Superintendencia de Pensiones, alcanza a un total aproximado de 2.706.169, de los cuales, 1.894.584 corresponden a pensionados del sistema de AFP; 407.108 beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de vejez, así como 295.358 por vejez y antigüedad de antiguos sistemas de reparto, gestionados por el IPS; asimismo, un total de 38.151 por antigüedad de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) y 70.968 por retiro en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA)²², todos los anteriores representan alrededor de un 14% de la población, considerando una estimación total de la misma, según proyección de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2020 en base a Censo 2017, de 19.458.310 habitantes.

Debemos tener presente que, atendido que los hombres alcanzan pensión a los 65 años por regla general, cuando hablamos de pensionados adultos mayores, no necesariamente nos referimos a población con 60. Dado que nuestra legislación no asocia el ser adulto mayor con pensionarse, como regla, lo cual ya tuvimos ocasión de precisar.

Una de la debilidad del sistema está representada por los sectores de la población que, cumpliendo 65 años sin derecho a pensión previsional, no califican por estar fuera del 60% más pobre o por no reunir 20 años de residencia en Chile, lo que también podría afectar a futuro a migrantes que se están radicando en el país, que en muchos casos no podrán computar el requisito de residencia para estas pensiones o aportes no contributivos²³, lo que se agravará en caso de emigrar a otra nación o al de origen, de no estar vigente el Convenio Multilateral Iberoamericano (CMISS), que promueve la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) o alguno bilateral.

Actualmente se discute en el Congreso Nacional un proyecto de reforma previsional, que, entre las diversas materias, incluye avanzar gradualmente a dar cobertura al 80% de los adultos mayores, en las condiciones ya señaladas. Para otros sectores, la cuestión es llegar a dar cobertura universal, vía una Pensión Básica Universal (PBU), con una prueba de exclusión de las más altas rentas²⁴.

En un segundo lugar, al analizar la prestación por vejez y su nivel de suficiencia —el objetivo principal de la Seguridad Social, y en este caso de las pensiones—, es que ella asegure una renta sustitutiva al llegar a adulto mayor pensionado, de no poder continuar en el mercado laboral, sea por razones físicas, psicológicas o incluso personales.

22 Gálvez, Recaredo y Kremerman, Marco, "Pensiones por la Fuerza. Resultados del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden" respecto datos DIPRECA y CAPREDENA a 2019, según Estudio de la Fundación Sol ISSN 0719-6695, junio 2020. Sitio web: <https://media.elmostrador.cl/2020/06/PPF2020.pdf> [Revisado el 15.06.2021].

23 Todo lo señalado tiene presente la nueva Ley de Migraciones, N.º 21.325 de 20.04.2021, que señala en su Art. 16 inciso 1º, al referirse al acceso a la Seguridad Social y beneficios de cargo fiscal, que "para el caso de las prestaciones de seguridad social y acceso a beneficios de cargo fiscal, los extranjeros podrán acceder a éstos, en igualdad de condiciones que los nacionales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes que regulen dichas materias (...)".

24 Boletín 12.212-13, actualmente en segundo trámite constitucional ante el Senado de Chile.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

En el régimen contributivo por capitalización individual, la contribución es definida, la que se basa en la acumulación de cotizaciones y los resultados de las inversiones a cargo de las AFP (rentabilidad), motivo por el cual, del capital así reunido, se determina la cuantía de la prestación en función de expectativa de vida, la existencia de beneficiarios de pensión de sobrevivencia y la modalidad de pensión por la que se opte, básicamente, retiro programado y renta vitalicia²⁵. Adicionalmente, la pensión resultante, se complementa con el Aporte Previsional Solidario (APS) en caso de pensiones bajo un determinado monto, la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), que asciende actualmente a un monto cercano a US\$ 650 en promedio, aporte que se determina conforme a un cálculo actuarialmente justo en relación con la historia de cotizaciones personales.

Estas pensiones pueden complementarse a la vez, con los ahorros acumulados en el llamado tercer pilar, que corresponde a ahorros voluntarios del afiliado, aportes directos del empleador y planes de empresa, conocidos, como ahorro previsional colectivo²⁶, figuras de escaso alcance a la fecha, salvo para sectores niveles de ingresos elevados. Este programa cuenta con beneficios tributarios, en tanto dichos fondos se destinen a financiar pensiones.

La cuestión principal de debate en Chile en relación con las prestaciones de Seguridad Social para los adultos mayores se relaciona con la cuantía de la pensión, en la que, a diciembre 2020, nos encontramos con prestaciones por vejez al cumplimiento de la edad legal con promedios en hombres de \$257.000 (US\$ 360 aprox.) y de \$152.000 (US\$ 210 aprox.) respecto de las mujeres, ambos casos muy distantes del actual sueldo mínimo de Chile de \$326.500 (US\$ 455 aprox.), en particular en el caso de las mujeres, según datos de la Superintendencia de Pensiones.

En lo que se refiere al financiamiento, las pensiones de vejez contributivas tienen por base las cotizaciones del 10% de las remuneraciones de los trabajadores afiliados, que estos deben efectuar obligatoriamente. A ello se puede adicionar los aportes voluntarios provenientes del trabajador o su empleador, para mejorar el saldo para pensionarse o la ya constituida. Esto último, como parte del pilar contributivo voluntario, recién explicado.

En tanto, las pensiones solidarias y los aportes complementarios solidarios tienen por fuente financiera recursos fiscales, determinados conforme el presupuesto de la nación como un gasto permanente del Erario, de forma de asegurar su sostenibilidad.

25 Cifuentes Lillo, Hugo. "Sistema de Seguridad Social Chileno. Descripción y aspectos generales", Ediciones UC, Santiago, 2018, pág. 19 y 20: En cuanto al Retiro Programado, por esta modalidad el afiliado autoriza a la AFP de afiliación u otra a la que desee cambiarse, para que retire anualmente de su cuenta individual una cantidad de dinero definida, con la cual se financia una pensión anual pagada en doce mensualidades. Diverso lo anterior de la Renta Vitalicia Inmediata, en la que se expresa en la celebración de un contrato entre el afiliado y una compañía de seguros de vida, por el cual el beneficiario se obliga a transferir sus fondos previsionales (o la parte que se determine, conforme la variante de renta vitalicia que se convenga) a la entidad aseguradora que elija (cumpliendo, así, con su obligación en el contrato de seguro), y ésta asume la responsabilidad de pagar una pensión mensual desde el momento en que suscribe el contrato hasta su fallecimiento y, producido este, se entrega una prestación de sobrevivencia a sus beneficiarios o causahabientes.

26 Contrato suscrito por el empleador con instituciones financieras autorizadas, conforme al cual contribuyen empleador y trabajador para mejorar el saldo de la cuenta individual.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

Como se señaló en unos párrafos más arriba, los saldos en las cuentas de capitalización obligatoria son bajos en relación con la renta sustitutiva a otorgar, conforme a base de cálculo, ello tiene como antecedentes: la baja tasa de cotización, frente a una población con una expectativa de vida cada vez más elevada, especialmente de las mujeres. Se agrega a ello, las llamadas “lagunas previsionales”, es decir, los periodos de baja laboral, sin aportes de ningún tipo a las cuentas individuales.

Son estos últimos antecedentes que influyen decididamente en la baja cuantía de las pensiones de vejez. Se agrega a lo dicho —sin efecto directo en el saldo—, que la cotización para pensiones de vejez es sólo de cargo del afiliado. El sistema contributivo, no considera cotizaciones solidarias intra e intergeneracional. Todos estos aspectos son motivo de propuestas de reformas legislativas radicadas en el Congreso Nacional.

Finalmente, en cuanto a la administración del sistema de pensiones. Ella esta entregada por el Estado —responsable de la creación, promoción, regulación y supervisión del sistema²⁷— a sociedades anónimas con objeto exclusivo —las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)—, que afilian, recaudan, registran, invierten los aportes y participan en la constitución de las pensiones de vejez (también las de invalidez común y por sobrevivencia), todo a cambio de una comisión sobre los montos cotizados libremente fijados por la Administradora y conforme las bases generales determinadas por la legislación, que entrega toda la supervisión del sistema a una Superintendencia específica, como ya se indicó.

La gestión encomendada por ley a las AFP se encuentra con serios cuestionamientos de legitimidad, y se entiende que una de las reformas a efectuar al sistema de pensiones, importa modificaciones estructurales a este modelo de gestión.

En lo que se refiere a las prestaciones del pilar solidario, como se señaló con anterioridad, ellas están encomendadas, en cuanto a la PBS, al Instituto de Previsión Social (IPS), servicio público que califica a los solicitantes, otorga la prestación y efectúa seguimiento del cumplimiento de las condiciones que permitieron acceder al adulto mayor con 65 o más años a la prestación. Los complementos o Aportes Previsionales Solidarios a las pensiones contributivas son gestionados por la AFP o Compañía de Seguros de Vida (CSV), pagadoras de la pensión, sin perjuicio de enterar los montos por el IPS a estas instituciones.

Por su parte, en lo que se refiere a los ahorros constitutivos del tercer pilar registrados en la misma u otra AFP o una entidad financiera debidamente autorizada, y los saldos allí integrados se deben

27 Art. 19 n°18 de la Carta Magna:

"La Constitución asegura a todas las personas:

El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social".

transferir a la AFP o Compañía de Seguros de Vida en la que se constituye la pensión al momento de ejercer el derecho a pensionarse por el afiliado o, incluso, pueden retirarse con anterioridad a ello, debiendo pagar el impuesto correspondiente por la alteración a la finalidad de Seguridad Social del monto rescatado.

3. PRESTACIONES ADICIONALES A LAS PENSIONES

¿Qué entendemos por estas prestaciones? Primero, decir que son aquellos beneficios complementarios de las de pensiones y pueden ser en dinero, especies o servicios.

Nos referimos, entre otras a: complementos en dinero por acompañamiento de un adulto mayor dependiente severo y o bonificaciones en dinero por costos de prestaciones de salud por la condición de adulto mayor. En especie, es el caso de acceso a medicamentos específicos propios de enfermedades de los adultos mayores, centros recreacionales y de actividades asociadas a la condición de tercera edad, etc.

En el país tales prestaciones — propias de la rama del bienestar social—, se otorgan por entidades públicas o privadas de Seguridad Social o no. Entendiendo que ellas refieren a un conjunto de beneficios que pueden incluir subsidios familiares (asignaciones), programas de descanso y recreación, reeducación profesional, y crédito social entre otras, las que se financian fundamentalmente con cargo a contribuciones estatales, municipales y patronales, según la prestación de que se trate y la entidad encargada²⁸.

3.1 Rol de entidades públicas y privadas

El Estado tiene radicada la definición y concreción de las políticas públicas y los programas correspondientes en apoyo a los adultos mayores en el Ministerio de Desarrollo Social y la Familia (MINDES) y más concretamente, en el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), al cual ya hemos tenido ocasión de referirnos.

En Chile existe una importante tradición de cooperación de entidades privadas, originadas en cuerpos intermedios de la sociedad en el desarrollo de prestaciones de Seguridad Social, en particular de bienestar social que empiezan a asumir actividades en favor de los adultos mayores, lo que se ha expandido en las últimas décadas, es el caso de fundaciones y corporaciones.

Las principales entidades privadas de Seguridad Social que asumen como sus afiliados a los adultos mayores, en tanto pensionados, son las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (Cajas o CCAF), en virtud de la Ley 19.539, de 1997.

28 CIEDESS, OISS y Asociación de Cajas, *Servicios Sociales en Chile*, Santiago, 2006, p.28.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

Por otra parte, se encuentran fundaciones benéficas asociadas a las Iglesias, como “El Hogar de Cristo” de la Compañía de Jesús y la Fundación Las Rosas, entre otras que acogen a adultos mayores, a través de hogares, que efectúan una protección, si bien no universal, de todas formas, importante en la cobertura de la contingencia social de la vejez, ante el cuidado a los mayores más desvalidos. Otro importante espacio en el apoyo de los adultos mayores, lo encontramos en los Municipios y en los diversos centros públicos con facultades de cuidado de mayores, como los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM) del SENAMA, es decir, residencias o centros de apoyo para personas mayores que, por motivos biológicos, psicológicos o sociales, requieren de un medio ambiente protegido y cuidados diferenciados para la mantención de su salud y funcionalidad.

3.2 Acceso a prestaciones de salud

Los adultos mayores, en cuanto pensionados y o activos cotizantes, tienen cobertura de salud en las modalidades que contempla en sistema chileno, constituyendo uno de todos los sectores de la población con protección general.

En complementación con lo anterior se consideran programas específicos de salud, asociados a padecimientos específicos y que influyen en su calidad de vida, como controles *médicos determinados*, planes por diabetes, hipertensión, incluso cuidado de la salud dental desde el momento de cumplir los 60 años.

En la línea anterior, las entidades de bienestar social a cargo de las Cajas o servicios específicos de empresas o entidades públicas, consideran programas de apoyo en salud directamente a través de atención y controles preventivos, como en devolución o recuperación de parte de los costos asociados a las atenciones médicas que requieren aportes del afiliado o beneficiario en el sistema general de salud y enfermedad.

A su vez, el Estado se hace cargo de las cotizaciones por Seguridad Social en salud, conforme Ley 20.864 de 2015, de todos los pensionados, en tanto el adulto mayor pertenezca a los cuatro primeros quintiles de la economía, acreditada residencia en el país por un lapso no inferior a 20 años *continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido 20 años*. Además, durante los últimos 5 años, *deben haber residido 4 años en Chile por lo menos*, requisitos que se replican, como vimos, en la obtención de las prestaciones asociadas al pilar solidario de pensiones. Finalmente, la cotización de salud equivale a un 7% de las remuneración, renta o pensión del adulto mayor, de la cual quedan liberados los beneficiarios señalados.

3.3 Prestaciones de Protección Social

Partimos de la base que hoy se distinguen dos conceptos, pero muy vinculados entre sí: Protección Social y Seguridad Social, lo que es producto de un cambio, tanto en la doctrina, como en la legislación de los últimos 20 años, a partir de las profundas transformaciones experimentadas en el ámbito

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

comparado en los aspectos económicos, sociales y laborales, las cuales se han recogido por la OIT en sus Recomendaciones y Convenios²⁹, así como en organismos internacionales como la OISS.

Entendemos esta forma la protección social como un “conjunto de políticas públicas de orden económico social, orientadas a la integración social y, por tanto, a dar mayor cohesión social, mediante la entrega de determinadas prestaciones a sectores de la población que se encuentran marginados o con dificultades de integración, como es el caso de las personas mayores, familias numerosas, discapacitados, entre otras”³⁰.

En el entendido indicado, existen beneficios para los adultos mayores que han adquirido permanencia, como son los casos del “bono de invierno” y el “bono bodas de oro”, que explicaremos a continuación, sin perjuicio de que son múltiples los beneficios de protección social a los adultos mayores, entre los que se encuentran los siguientes, según cada Ministerio conforme la Guía de Principales Beneficios del Estado para las Personas Mayores 2020 - 2021³¹:

1. Ministerio de Desarrollo Social y Familia: Red Local de Apoyos y Cuidados – SNAC y Sistema de Apoyos y Cuidados; Programa Cuidados Domiciliarios de SENAMA; Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM); Defensor Mayor; Programa Envejecimiento Activo; Centros Diurnos; Condominios de Viviendas Tuteladas; Fondo Nacional de Proyectos Inclusivos (FONAPI); Programa Voluntariado País de Mayores; Apoyo Integral al Adulto Mayor Vínculos-SS y OO; y Comunas Amigables con las Personas Mayores; entre otros.
2. Ministerio de Salud: Gratuidad desde los 60 años en FONASA para el 80% de los adultos mayores; Rebaja en el precio de medicamentos; Atención Preferente para Personas de 60 años y más y Personas con Discapacidad; Unidades Geriátricas de Agudos (UGA) en Hospitales de Alta Complejidad; Examen Anual de Medicina Preventiva del Adulto Mayor (EMPAM); Programa Nacional

29 OIT 2001, 89ª Conferencia. Memorándum: “Un informe elaborado por la Oficina (Seguridad social: temas, retos y perspectivas, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.a reunión, 2001) servirá de base para la discusión. En el informe se trata la seguridad social como un elemento primordial del trabajo decente y se examinan las posibles formas de remediar la falta de cualquier tipo de protección social que sufre la mayoría de los trabajadores de muchos países. Se reseñan asimismo los nuevos retos que la mundialización plantea a la seguridad social, en razón del aumento de la movilidad del capital y de sus consecuencias en los mercados financieros y en la estabilidad económica. Se presta especial atención a las repercusiones sociales y económicas de la seguridad social, que constituyen un aspecto central del debate sobre este tema. En el informe se analizan no sólo las medidas formales adoptadas para garantizar la igualdad de trato entre hombres y mujeres sino también las diversas maneras en que la seguridad social puede contribuir, en la práctica, a fomentar la igualdad de género. Los efectos del envejecimiento de la población y de la mundialización en la financiación de la seguridad social se estudian también detalladamente. Se analizan además los diferentes sistemas de financiación, así como el papel del Estado como último garante de esa financiación. Por último, en el informe se pone de manifiesto que cualquier ampliación y mejora de la protección social exige el fortalecimiento del diálogo social y la creación de asociaciones entre los diversos actores participantes”.

30 Cifuentes Lillo, Hugo, Arellano Ortiz, Pablo y Walker Errázuriz, Francisco, *Seguridad Social. Parte general y pensiones*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2013, pág. 45-46.

31 SENAMA. “Guía de Principales Beneficios del Estado para las Personas Mayores 2020 – 2021”. Sitio web: <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/GB2020-2021.pdf> [Revisado el 15.06.2021].

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

de Inmunizaciones (PNI) con foco en Personas Mayores; Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor (PACAM); Atención Domiciliaria para Personas con Dependencia Severa; Salud Oral Integral del Adulto de 60 Años; entre otros.

3. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: Tarifas diferenciadas para adultos mayores en medios de transporte públicos, entre ellos, el Metro.

4. Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad; Subsidio Familiar para Personas de Escasos Recursos; Formación en el Puesto de Trabajo-Experiencia Mayor y Capacitaciones SENCE; entre otros.

5. Ministerio de Economía: Capital Semilla Emprende Adulto Mejor y Programa Vacaciones Tercera Edad de SERNATUR.

6. Ministerio de Hacienda: Rebaja Contribuciones - Beneficio Adulto Mayor (BAM).

3.3.1 Bono de Invierno

El bono de invierno ha sido reconocido y asignado a través del artículo 20° de la Ley N° 20.883, fijando su monto.

Es una prestación/transferencia fiscal de orden económica pagadera una vez al año, no postulable, destinadas a aquellas personas mayores de 65 años pensionadas (en cualquier régimen previsional o pilar asistencial), que reciban por tal concepto una pensión de cálculo menos US\$237 aproximadamente mensuales, sin incluir el Aporte Previsional Solidario (APS), en su caso.

Es pagadera por una sola vez al 1° de mayo de cada año y corresponde a un monto de US\$ 92 aprox. al 2021, el que es actualizado cada año y se paga a través de la institución administradora de la pensión, sea esta pública o privada.

Como prestación asistencial, pagadera una sólo vez en el año, no calificable como renta básica solidaria, beneficia a un determinado grupo etario en la medida que estas personas estén recibiendo pensión, sin que para su determinación sea necesario cumplir requisitos de calificación socioeconómica más allá que la pensión no exceda un determinado límite de ingreso como ya se señaló. Se trata entonces de un complemento de las pensiones previsionales o no contributivas que reciban los adultos mayores, pensionados, cuando su ingreso se encuentra bajo un determinado monto y que pretende apoyar en gasto que les genera el invierno.

3.3.2 Bono Bodas de Oro

Es una transferencia económica que se otorga por una sola vez a todos aquellos cónyuges y personas viudas que demuestren que han cumplido cincuenta o más años de matrimonio y que integren o sean parte del 80% de hogares de menores ingresos promedio (cuatro primeros quintiles), según tramo de calificación socioeconómica del Registro Social de Hogares (RSH), que gestiona el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS).

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

Para ser beneficiarios de esta prestación, las parejas deben cumplir o haber cumplido 50 años de matrimonio, acreditando además residencia en un mismo hogar por más de 4 años, dentro de los 5 años anteriores al momento de la solicitud, el que prescribe de no solicitarse en el plazo de 1 año.

El monto del bono se reajusta el 1 de octubre de cada año en el 100% de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor (IPC), determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

El bono, durante el año 2021, corresponde a un total US\$ 470 aprox. y se entrega por una sola vez en partes iguales a cada cónyuge vivo, es decir, US\$ 235 aprox. a cada cónyuge. Esta prestación económica no tiene una finalidad particular o específicamente asistencial, más allá que los destinatarios de la prestación integren como matrimonio al 80% más pobre de la población. Se excluye de acceder al "bono" a los matrimonios con mayores ingresos por pertenecer al quintil más alto de la economía: una especie de prueba de ingresos para excluir al quinto quintil de la economía. La prestación no se asocia a ninguna otra de calidad previsional de los cónyuges, ni edad ni situación de marginación de ningún tipo. Tampoco puede estimarse como asistencial típica. Sin duda es un estímulo económico para cónyuges con largo matrimonio y que lo más probable es que cuente con pensión de algún tipo. Por cierto, no calza con una renta básica de subsistencia.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En vista de lo expresado a lo largo de este artículo, corresponde indicar algunas consideraciones sobre las dificultades del sistema de pensiones y la protección a los adultos mayores, así como de algunas propuestas para la construcción de una política y normativa global en favor de los adultos mayores en Chile:

- a. Chile cuenta con un sistema de pensiones que no entrega prestaciones de ese tipo por alcanzar la edad que la OMS y la legislación nacional asigna a quien califica como adulto mayor, salvo para la mujer que es afiliada al sistema de pensiones contributivas. La regla para los hombres son los 65 años. Tampoco el sistema contempla un retiro definitivo del mercado de trabajo por alcanzar la edad del pensión.
- b. La tendencia legislativa, desde el año 2008, es promover la permanencia como afiliado cotizante (ya independiente o dependiente) de los adultos mayores hasta los 65 años, edad en la que se pueden pensionar los varones. Esta tendencia se concreta en que los beneficios de orden no previsional o no contributivo, como el Aporte Previsional Solidario, sólo se alcanzan para quienes cumplen los 65 años y los requisitos adicionales, referidos a residencia y nivel de ingresos. Para la afiliada se conserva la protección del seguro de invalidez y sobrevivencia en tanto se mantenga trabajo más allá de los 60 años y no se pensiona, con edad tope para esa protección los 65 años.

LOS ADULTOS MAYORES Y LAS PENSIONES POR VEJEZ EN CHILE

- c. La orientación anterior, a concretar en el momento político técnico oportuno, establecer una edad común de pensión para hombres y mujeres, con la gradualidad correspondiente. Para esta propuesta ya adecuadamente diagnosticada, se tiene presente la tendencia demográfica (mayor expectativa de vida) de la población chilena.
- d. Consideración principal, es la relativa a la cobertura por pensiones de los adultos mayores. Como hemos señalado ella alcanza en torno al 85% de la población de 65 años o más. Frente a esa buena noticia se encuentra el bajo nivel de las prestaciones, que requiere revisar la tasa de cotización del sistema contributivo que sólo grava a los trabajadores (10%), sin obligación de cotizar al empleador a las cuentas individuales. Tampoco se contempla solidaridad intra e intergeneracional. Este aspecto principal, se encuentra entre los aspectos a reformar conforme el proyecto que se debate en el Congreso Nacional, ya desde hace varios años.
- e. Considerar en la reforma previsional en pensiones en discusión que, con modificaciones estructurales y paramétricas, permita mejorar la sostenibilidad social y financiera de pensiones que se ajusten a un nivel digno, decoroso o decente de subsistencia y con una relación importante con la historia de remuneraciones y o rentas imponibles del adulto mayor en el régimen contributivo. Asimismo, y adicionalmente a los desafíos expuestos en el texto, nos encontramos en medio de un proceso constituyente, a iniciarse en julio del presente año (2021) y que puede derivar en una nueva configuración jurídica no sólo del sistema de pensiones, sino que, de toda la organización de la Seguridad Social, conforme los principios que el constituyente ratificado por la ciudadanía en el plebiscito de ratificación.
- f. Si se consideran prestaciones del ámbito de la salud, en términos generales, el sistema nacional, contempla prestaciones específicas para los adultos mayores, en asistencia médica específica y seguimiento de los tratamientos, así como para la mayoría de ellos, en tanto pensionados, eximición de la obligación de cotizar al sistema de protección por enfermedad.
- g. El desafío del siglo XXI para los adultos mayores, no sólo es ampliar las coberturas y nivel de la prestación de la Seguridad Social en pensiones y salud, sino que avanzar en desarrollo importante alcanzado en los últimos años de la Protección Social y Seguridad Social complementaria, en que tiene un rol fundamental en la entrega de prestaciones sociales adicionales y, de qué forma las entidades públicas y privadas de Seguridad Social, entre estas últimas, como las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (Cajas), pueden asumir en el bienestar de los adultos mayores y no sólo de los pensionados, permitiendo que puedan encontrar tanto en la Seguridad Social como la Protección Social, las herramientas básicas para una vejez digna, que como hemos dicho, no sólo incluye las necesarias pensiones.
- h. Entre las políticas y consecuente legislación a promover e implementar se encuentra la de un Seguro de Dependencia y sistema de cuidados, que se encargue de la atención y apoyo integral de los adultos mayores, que además de la pensión considere, acciones coordinadas (menos dispersas de las hoy existentes) de inclusión en el mundo del trabajo, la accesibilidad en ciudades más amigables, la recreación y descanso conforme a las realidades de los adultos mayores.

- i. Adicionalmente, se debe considerar un programa de apoyo a cuidadores, cuando existan las condiciones y opciones de permanecer en el hogar familiar por el adulto mayor en algunas de las condiciones de dependencia severa. En el proyecto actual de reforma previsional se considera un beneficio económico adicional a la pensión para adultos mayores severamente dependiente, lo que es un avance, en cuanto bono complementario de protección, pero que no pareciera corresponder al contenido que la doctrina y el derecho comparado atribuye a un seguro social de estas características.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado García, A. y Salazar Maya, Á., "Análisis del concepto de envejecimiento", *Revista Gerokomos*, Vol. 25, N.º 2, Barcelona, 2014.
- Arellano Marín, J.P., "Políticas Sociales y Desarrollo: 1924-1984", CIEPLAN, Santiago, 1985
- Barros, C. y otros, *La vejez marginada. Situación del anciano en Chile*. Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1979.
- Cifuentes Lillo, H., Arellano Ortiz, P. y Walker Errázuriz, F., "Seguridad Social. Parte General y Pensiones", Editorial Librotecnia, Santiago, 2013.
- Cifuentes Lillo, H., "Sistema de Seguridad Social Chileno. Descripción y aspectos generales", Ediciones UC, Santiago, 2018.
- CIEDESS, OISS y Asociación de Cajas, "Servicios Sociales en Chile", Santiago, 2006
- Gálvez, R. y Kremerman, M., Estudio de la Fundación Sol ISSN 0719-6695, "Pensiones por la Fuerza. Resultados del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden", junio 2020. Sitio web: <https://media.elmostrador.cl/2020/06/PPF2020.pdf> [Revisado el 15.06.2021].
- Mesa-Lago, C., "El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina", CEPAL, Santiago, 1985
- Novoa Fuenzalida, P., "Derecho de la Seguridad Social", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1977.
- OIT, 89ª Conferencia. Memorándum: "Un informe elaborado por la Oficina Seguridad social: temas, retos y perspectivas" Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.a reunión), 2001.
- OIT, "Nota resumen. Informe Banco Mundial 1994 "sobre la crisis de la vejez" ("Averting the old age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth"). Sitio web: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/act_subregionales/paises_andinos/documentos/23_26_mayo2011/notaresumen_informebandomundial.pdf [Revisado el 15.06.2021].
- Piñera Echenique, J., "El cascabel al gato", 1ª Edición, Editorial Zig-Zag, Santiago, 1991.