

## 2021.01. ANEXO 1 SERVICIOS ENERO 2021. MINUTAS DE REUNIONES ESPECÍFICAS.

**REUNIÓN VÍA ZOOM COMISIÓN ESPECIAL ADULTO MAYOR LUNES 11 ENERO 2021, 17.00 Hrs.**  
**Asistentes:** Senadores miembros. Invitados Geriátras Molina, Fasce, profesora María Teresa Valenzuela e Investigador Nibaldo Inestroza. Asesores de Senadores. Preside Sen. Carolina Goic.

**Exposición de Asesores** R. Kornfeld, María Teresa Valenzuela, Gerardo Fasce, Juan Carlos Molina, Nibaldo Inestroza, los Senadores. MTV de la U.

Expositora Señora Valenzuela. Universidad De Los Andes:

- es valioso el nombre del proyecto. Prolongar la independencia de las personas mayores debe ser la consigna, con prevención para continuar vida activa y productiva, no forzando ese vínculo;
- después, al caer en dependencia, se debe enfatizar la calidad de los ELEM;
- viviendas tuteladas que pueden formar parte de una red, le falta regulación, el personal encargado de la gestión; y,
- se requiere enfoque interministerio, para atender miradas multi dimensionales (Transportes, Salud para conectar la red de atención, cesfam, cediam, desarrollar capacidades físicas; parte Justicia en relación a los derechos).

Nibaldo Inestroza, de la Universidad Católica:

- al comienzo del proyecto se hace mención a encuesta de 2019, se menciona en el artículo 3, sobre salud y poco se menciona en detalle. Existe un espacio importante para ello;
- hay problemas serios con la investigación sobre salud mental de los AM (los derechos y deberes de las personas con déficit cognitivo no están bien tratados en ese ámbito).

Geriátra Juan Carlos Molina, de Observatorio Nacional del Envejecimiento.

- El hecho de tener un esqueleto ya es bueno, pero se debe mejorar, con visión integral, con enfoque de derechos al haber firmado Convención Interamericana.
- Sacar el edadismo.
- El proyecto es “Senamacentrico”, más que de participación e inclusión el proyecto; lo intersectorial y multidimensional.
- Debe considerarse una mirada integral en torno al envejecimiento.
- Integración socio-sanitaria en torno al AM.
- Crear Plan nacional de cuidados de largo plazo para quienes pierden dependencia.

Geriátra Gerardo Fasce: reconoce el aporte del proyecto. Observaciones:

- el texto nos acompaña desde lo más general a lo particular; personas mayores vs AM; envejecimiento saludable vs positivo;
- menos senamacentrismo;
- ciudades amigables es positivo. Enfatizar la participación del 85% de los autónomos, sacar esa caída del edadismo.
- Espacio para la formación. Salud es fundamental
- El valor de la protección judicial, la diversidad cultural.
- Levantar temas de autonomía, prevención, etc. Contar con definiciones al inicio.

Senador Sandoval: se debe conversar con el Ejecutivo para mejorar el texto.

**MARTES 12 ENERO 2021, 10.00 horas.**  
**REUNIÓN COMISIÓN VIVIENDA Y URBANISMO.**

1. **Asistencia:** Los Senadores de la Comisión. Preside Senador Sandoval. Invitados: Ministro de Vivienda y Urbanismo y sus asesores.
2. **Expone** Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo y asesores. Temas que destaca:
  - a. Regeneración Barrios Urbanos, 2ª Oportunidad, programa que es parte de los resultados esperados del proyecto de Ley de Integración Social y Urbana.
    - i. Se parte este programa con el concepto Obras de Confianza, iniciado en 2º Bachelet.
    - ii. Se aborda status de situación jurídica del conjunto.
    - iii. Después se aborda tema constructivo.
    - iv. Hoy se está trabajando en 14 regiones, interdisciplinariamente con otras carteras (Prevención del Delito). 90 profesionales trabajan y en 2021 se lograrán 1.377 viviendas nuevas, de un total esperado de 19.320.
    - v. Hay subsidios de arriendo que intentan atender la demanda.
    - vi. Hay también un desafío del retrazado de calles cuando se intervienen conjuntos deficientes, como Bajos de Mena.
  - b. Plan de Recuperación Económica 2020 – 2021, como uno de las bases de aporte a la recuperación del país.
    - i. 22.308 viviendas se abordan por el MINVU. Minvu es el ministerio que lidera el presupuesto del 90% de la inversión pública en Chile. Y tiene una capacidad de ejecución muy alta.

**MIÉRCOLES 13 DE ENERO DE 2020, 12.30 horas**  
**REUNIÓN COMISION DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

1. **Presidencia:** Senador Letelier. Asisten Senadora Goic y Van Ryssenberger. Ministra y asesores. Asisten miembros Comisión Hacienda, Senador Montes, García y Coloma.

**2. Opiniones.**

- a. Senadores señalan que existe ánimo de generar posición más concensuada sobre pensiones y acordar un Acuerdo Marco, ojalá alcanzable antes del 31 de enero de 2021: que se tenga un debate técnico y social, que ambos validen los acuerdos. Las materias específicas que más importan y respecto de los que permitirán alcanzar idea de legislar:
  - i. Reorganización industrial:
    - 1. Si se licita el stock o no: debate legal y debate técnico.
    - 2. Competencia en la industria.
- b. Senador Montes entiende que se está reconstruyendo un marco de acuerdos y sugiere que se comparta minutas que estarían expresando puntos de avance.
- c. Senador Letelier compromete que se generará y compartirá carpeta con todo el material que se ha ido acumulando en presentaciones anteriores. Los temas que se tiene como más relevantes son:
  - i. Pilar de seguridad social.
  - ii. Pilar de la industria. Para recuperar legitimidad.
  - iii. Pilar de entes públicos que tendrán roles en esta transición.
  - iv. Rol del estado en el pilar básico y en el contributivo.
  - v. Comisión de usuarios y rol que tendrá en el nuevo esquema.
- d. Senador Coloma: pregunta si éste en un trabajo informal, ¿es un trabajo legislativo o previo?. Letelier responde que formalmente quiere integrar a la Comisión de Hacienda para que debatan formalmente aunque aún en un ámbito exploratorio, de modo que se genere una desnidad que permita un acuerdo político y marco que permita generar indicaciones.
- e. Habla como siempre la señora García.
- f. Destaca participación de Senador Sandoval, casi como extranumerario en Trabajo.

3. Termina reunión 13.15 horas.

**MINUTA DE REUNIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL DEL ADULTO MAYOR DEL SENADO,  
CELEBRADA EL LUNES 18 ENERO 2021, a las 17.00 horas.**

**Asistentes:** Senadores de la Comisión, invitada ex directora del Senama Rosa Kornfeld, en adelante indistintamente RK; Director del SENAMA Octavio vergara. Asesores. Presidió: Senadora Carolina Goic.

**Temas tratados: Avance proyecto ley envejecimiento positivo.** Expone la invitada señora Rosita Kornfeld. Identifica cuatro puntos clave que son la base de un buen camino para favorecer a las personas mayores:

- Los centros de día,
- Los cuidadores,
- Los Eleam y
- Las UGA.

Senadora Goic agrega que es una señal potente destacar la importancia de una Defensoría de las Personas Mayores.

Al respecto, RK señala: autónoma, que trabaje en forma autónoma y con el gobierno. Ejercicio del derecho es clave:

Abogado Ivaro Benavides señala: derechos que incluyan materias que permitan hasta donde tener acceso a licencia de conducir, etc. Tiene que ver un reconocimiento de los derechos.

Senador Quinteros: con Minsal debiéramos establecer una dependencia especial exclusiva para los AM: Para el control y cuidado diario.

Senador Goic comenta el aporte que está realizando la Oficina Parlamentaria del Senador Sandoval en materia de estudio del proyecto de Ley para un envejecimiento positivo de los Adultos Mayores.

**MINUTA DE REUNIÓN COMISIÓN SENATORIAL DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL  
CELEBRADA EL 25 DE ENERO DE 2021, 9.30 horas**

**Asistentes:** Senadores miembros de la Comisión; Ministra del Trabajo y asesores. Preside Senador Letelier.

**Temas tratados:**

1. Análisis de Boletín N° 13496-13, Proyecto de ley que establece garantías básicas a las personas que prestan servicios a través de plataformas digitales.

Teoría española:

- dependencia económica (75% de un empleador)
- intensidad de horas. Una cierta cantidad (20 o 30, o la mitad de una jornada ordinaria).

Propuesta del gobierno: 50% dependencia económica y una jornada de 20 o 30 horas).

Se analiza propuesta de nuevo título en Código del Trabajo. Podrían ser dependientes o independientes, dependiendo de ciertos atributos.

Acuerdos del proyecto: Se despachará a sala, un vez se termine y envíe infome, pasará a Sala.

2. Análisis del Boletín N° 14021-13, Proyecto de ley que extiende la vigencia de los beneficios establecidos en las leyes Nos 21.227 y 21.263.

Acuerdos: Despachado el proyecto. Una vez que se elabore el informe, pasará a la Comisión de Hacienda del Senado.

Termina reunión 12.00 horas.

**2021.01. ANEXO 2.****OBSERVACIONES Y APORTES AL PROYECTO DE LEY DE ENVEJECIMIENTO POSITIVO EN CHILE. Versión 5.**

(Documento elaborado por la Oficina Parlamentaria del Senador David Sandoval, como contribución al análisis y mejoramiento de la discusión del proyecto. En las primeras reuniones, han participado los geriatras miembros de la Sociedad de Geriatria y Gerontología de Chile señores Gerardo Fasce, Juan Carlos Molina y la abogada Ángela Arenas, los asesores Nicolás Starck, Mauricio Anacona, Sebastián Puebla y el Senador David Sandoval).

**A. Presentación**

En octubre de 2020 y mediante Mensaje Nº 174-368 iniciado por el Presidente de la República, el gobierno envió al Senado de la República un Proyecto de Ley, destinado a *“promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores, y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor, con el objetivo de avanzar hacia el reconocimiento pleno de este importante grupo en la sociedad”*<sup>1</sup>. Este proyecto de Ley ha sido catalogado en el Boletín Nº 13.822-07, habiendo sido asignado, para su primer trámite constitucional a la Comisión Especial del Adulto Mayor.

En las primeras sesiones de las que la Comisión, los Senadores integrantes han calificado como un paso muy necesario para construir un marco de protección adecuado a la población a la que se enfoca este cuerpo legislativo, considerando tanto la evolución creciente del segmento etario de la población de mayor edad, como por los desafíos que traerá a la sociedad chilena en los ámbitos de la salud, el social, la economía, su protección y disposición urbanística de sus ciudades para hacerlas amigables con las personas mayores.

Para los Senadores, haber recibido este proyecto para su análisis y tramitación legislativa, representa un gran avance y oportunidad de que todos contribuyan a su enriquecimiento, de manera que incorpore las distintas miradas y propuestas que tienen distintos grupos relacionados, por lo que ha solicitado a sus equipos de apoyo y a destacado profesionales del país que, con la mayor velocidad, configuren una mesa de trabajo para lograr el propósito señalado.

Por tanto, el presente documento entrega los primeros lineamientos surgidos desde la Oficina Parlamentaria del Senador David Sandoval, quien la envía a los equipos de sus colegas como insumo para el trabajo de análisis legislativo. Esta labor debiera encauzarse a partir de un marco de principios que guíen el enriquecimiento del proyecto de ley, los que, una vez, precisados, permitan configurar la estructura del proyecto que salga de la Comisión Especial del Adulto Mayor.

---

<sup>1</sup> Ver encabezado del mensaje del proyecto de ley enviado en Mensaje Nº 174-368.

## **B. Conceptos y Principios Inspiradores para enriquecer el Proyecto de Ley de Envejecimiento Positivo en Chile.**

El envejecimiento positivo y otros términos relacionados (envejecimiento óptimo, saludable, exitoso, activo, productivo) se consideran conceptos científicos, la mayoría de ellos descritos operativamente por un amplio conjunto de factores biopsicosociales, evaluados a través de indicadores objetivos y subjetivos, así como por estar estrechamente relacionado con conceptos laicos informados cultural e interdisciplinariamente por las personas mayores. Desde una perspectiva semántica, la mayoría de estos términos enfatizan una diversidad de condiciones positivas a lo largo del proceso de envejecimiento y durante la vejez, como el estado físico y la salud, el funcionamiento cognitivo óptimo, los estados emocionales positivos y la participación social.

"Envejecimiento POSITIVO" es un término que se utiliza para describir el proceso de mantener una actitud positiva, sentirse bien consigo mismo, mantenerse en forma y saludable, y participar plenamente en la vida. El envejecimiento se asocia a menudo con muchas experiencias gratificantes.

Según SENAMA, el proyecto del Ley sobre Envejecimiento Positivo en Chile, se ha elaborado desde un enfoque de derechos de las personas mayores, como personas claves en nuestras sociedades, así como el envejecimiento no solamente como el hecho de llegar a cierta edad, sino como una construcción de las sociedades respecto a las maneras de envejecer.

Para SENAMA, el Envejecimiento Positivo se sustenta en cinco pilares, que se establecen como guías para configurar el proyecto de ley, a saber:

- Envejecimiento Saludable
- Envejecimiento Seguro
- Envejecimiento en Ciudades Amigables
- Envejecimiento acompañado con una Institucionalidad adecuada.
- Envejecimiento basado en la Autonomía.

### **B.1. El Envejecimiento Positivo incluye al Envejecimiento Saludable.**

1. **Definición de Envejecimiento Saludable:** para definir las acciones que se derivan de este atributo del Envejecimiento Positivo, resulta fundamental considerar la definición de la Organización Mundial de la Salud OMS, que respecto del Envejecimiento Saludable se refiere al *"proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez. La capacidad funcional consiste en tener los atributos que permiten a todas las personas ser y hacer lo que para ellas es importante"*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://www.who.int/es/initiatives/ageing/decade-of-healthy-ageing> consultado en enero 24 de 2021.

**2. Para que el Envejecimiento Positivo se base en un Envejecimiento Saludable, incluir las siguientes definiciones y/o consideraciones señaladas por SENAMA en anteriores documentos emitidos por ese Servicio:**

- **Entregar garantías de acceso, oportunidad, calidad atención en salud y garantía de financiamiento a un conjunto de prestaciones enfocadas en las enfermedades que sufren las Personas Mayores.** Dentro de estas prestaciones, incorporar de manera prioritaria un programa de salud oral, como factor básico de recuperación de la autonomía, de la seguridad personal y, especialmente, como una herramienta que permite mejorar la nutrición de las personas mayores (una iniciativa que impulsa SENAMA se denomina “Ríe Mayor”, la cual podría servir de base para la adecuación del Programa AUGE para las Personas Mayores, considerando que, en la actualidad, los Adultos Mayores no tienen ninguna prestación en el AUGE que les permita acceder en condiciones prioritarias y de costo máximo a mejoras en su salud dental).
- **Aumentar, en un período razonable de tiempo, el número de geriatras que sean capaces de atender a la población de personas mayores de manera efectiva y sistemática** (en documentos de SENAMA se señala que, en el corto plazo, este aumento sea de al menos de un 50%).
- **Perfeccionar y actualizar las capacidades de atención de la Red de Hospitales Regionales, implementando progresivamente Unidades Geriátricas de Agudos en dichos establecimientos:** incluyendo la adecuada capacitación y los ajustes a los modelos de atención en salud de las personas mayores.
- **Implementar el modelo socio-sanitario de Protección a la Dependencia.** Aunque formalmente esta iniciativa ya ha sido propuesta a través del Proyecto de Ley que está reformando las Pensiones, cuya difusión actualmente la encabeza el Ministerio del Trabajo, su alcance técnico y social está mucho más cerca del SENAMA, por lo que debiera establecerse un rol activo de dicho Servicio en la evaluación sistemática de dicho modelo, una vez que se ponga en marcha. En particular, cuando se conecta de manera directa -aunque de manera inversa- un proceso de Envejecimiento Saludable con la Población mayor en Dependencia, resultando socialmente más eficiente invertir en iniciativas que fomenten la salud de la población, que generará menor dependencia.

**3. Recomendaciones de la Oficina del Senador Sandoval respecto del Envejecimiento Saludable como parte del Envejecimiento Positivo:**

Se plantean cinco acciones desde el Estado, orientado las personas adultas que, no siendo aún mayores, para que incorporen hábitos saludables en materia de actividad física y salud preventiva. Estas acciones debieran señalarse en el proyecto del ley:

- i. **La Prevención temprana:** basada en programas anuales preventivos, que realicen los sistemas previsionales obligatorios de salud (Fonasa, Isapres,



Capredena o Dipreca) y de cuya ejecución den cuenta. Esta salud preventiva debería informar sobre el alcance de la prevención, la calidad de la salud de las personas mayores conforme a patrones de salud, la detección temprana de enfermedades que daban ser tratadas mediante programas AUGE o tratamientos sobre enfermedades crónicas.

- ii. **La práctica de la actividad física en forma permanente desde edades adultas tempranas:** como parte de programas que impulsen los Municipios, las instituciones previsionales encargadas del bienestar (Cajas de Compensación) y otras entidades que formen redes de fomento de la actividad física.
- iii. **Seguimiento Sistemático a las Personas Mayores de las comunidades mediante Atención Geriátrica Fortalecida:** a través de una acción sistemática que tenga por objeto establecer y mantener un catastro nacional de personas mayores respecto del estado de salud, su autonomía y condiciones subyacentes. En este seguimiento debiera participar el Ministerio de Salud y ser monitoreado por SENAMA, utilizando la red institucional de las entidades del propio MINSAL, las Municipalidades, las Entidades de Bienestar Social (especialmente si los pensionados se han incorporado como afiliados).
- iv. **Gestión de la infraestructura de salud especializada en las personas mayores bajo un enfoque de red:** con foco en la eficacia de su atención y en conformación de un registro compartido de conocimiento y experiencias de atención a personas mayores a nivel nacional.
- v. **Gestión y adecuación del modelo socio-sanitario de protección a la dependencia:** SENAMA debiera tener un rol de conducción multidisciplinaria para que disponga de los antecedentes que permitan evolucionar en el tiempo y se ajuste en forma adecuada, una vez se ponga en marcha este nuevo seguro, hoy solo existente como un punto en la propuesta de reforma al sistema de pensiones.

## **B.2. Envejecimiento Positivo incluye al Envejecimiento Seguro.**

1. **Acercamiento a una definición razonable sobre el Envejecimiento Seguro.** Es el proceso de envejecimiento que, basado en condiciones adecuadas de evolución de la salud, autonomía individual y económica, además de un entorno familiar y comunitario adecuado de una persona, permite que ellas envejezcan con plena aceptación de su realidad y con una mirada positiva respecto de su situación y expectativas como individuo.
2. **Para que el Envejecimiento Positivo se base en un Envejecimiento Seguro:** se deben incluir las siguientes definiciones y/o consideraciones señaladas por SENAMA en anteriores documentos emitidos por ese Servicio:

- **Disponer de un sistema eficiente y efectivo que entregue pensiones para que las personas mayores dispongan de su mayor seguridad:** que vaya actualizándose conforme evolucionan las condiciones económicas de la sociedad y que combine las distintos pilares de ahorro personal, colectivo y/o prestaciones que sean financiadas con recursos del Estado.
  - **Poner en marcha, desarrollar y mantener un Seguro Social de Protección a la Dependencia:** en los casos en que las personas mayores no tenga la capacidad de mantener su plena autonomía en la ejecución de sus acciones sencillas de su vida diaria.
  - **Fortalecer una Red de Centros Día y ELEAM de calidad.** En esta materia es muy relevante avanzar hacia un Registro actualizado de Centros día y ELEAM, pues mayoritariamente, los Centros y Hogares que atienden a las personas mayores en Chile incluyen una alto número de servicios que tienen fin de lucro y otros que no, estos últimos respecto de los que habitualmente se pone mayor atención y aplicación de las políticas de protección.
3. **Recomendaciones de la Oficina del Senador Sandoval respecto del Envejecimiento Seguro como parte del Envejecimiento Positivo.**
- i. **Fomento de los Plenos Derechos de las Personas Mayores y no discriminación debido a la edad:** bajo ninguna circunstancia a las personas mayores, a aquellas opciones que la sociedad ofrezca a la población en general, tales como el acceso a créditos e instrumentos de crédito, o el derecho al trabajo, entre otros derechos. Cabe recordar la definición que, respecto de Discriminación hace la OMS en su informe de Envejecimiento de 2015, señalando que *“puede tener muchas formas, como las actitudes perjudiciales, las prácticas discriminatorias o las políticas y prácticas institucionales que perpetúan las creencias estereotipadas”*<sup>3</sup>).
  - ii. **Fomento del trabajo tardío de las personas mayores e incentivos a los empleadores que los mantengan en sus lugares de trabajo,** mediante premios a los empleadores que mantengan como trabajadores a personas en edad de pensionarse y que aún no lo hacen. Este trabajo tardío no solo permite aumentar los ahorros personales o colectivos para futuras pensiones, sino que también representa expresiones de seguridad y vinculación con la sociedad.
  - iii. **Cuenta pública Anual sobre las Seguridades, Protecciones hacia las Personas mayores y sus Necesidades:** mediante un sistema de información que alimente al Ejecutivo sobre las percepciones que en materia previsional tienen las personas mayores, el SENAMA debiera estudiar y entregar una

---

<sup>3</sup> Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud 2015, página 248, disponible en [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873\\_spa.pdf;jsessionid=7E34B711EABC66A08B3BB158854E6105?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf;jsessionid=7E34B711EABC66A08B3BB158854E6105?sequence=1)

cuenta pública anual respecto de la evolución de los conceptos fundamentales en los que se basa el Envejecimiento, así como recomendaciones sobre nuevas formas de protección y evaluación sobre la institucionalidad multi-disciplinaria que incluye a las áreas de Salud, Previsión Social, Municipios, Familia, Justicia y Desarrollo Social, entre otros.

- iv. **Establecimiento de un Registro y Red de Centros de Atención geriátricas, públicas y privadas:** monitoreadas en forma anticipada por SENAMA, con foco en un Registro Nacional actualizado de ELEAM, que incentive también a la disminución -y eliminación- de los servicios informales que existen en la actualidad.

### **B.3. Envejecimiento Positivo incluye al Envejecimiento Participativo.**

1. **Acercamiento a una definición razonable sobre el Envejecimiento Participativo.** El cuarto principio del Envejecimiento Activo se refiere a la participación de las personas mayores en la construcción de una mejor comunidad y mejor sociedad, aportando ideas, tiempos y experiencias, de modo que profundicen su plena vigencia como ciudadanos vinculados a sus entornos y evitar aislarse de sus entornos próximos y del resto de la sociedad<sup>4</sup>. La participación de las personas mayores debiera ser una exigencia durante todas las instancias e instituciones que se vinculan con los distintos segmentos de la población, desde los colegios hasta las instituciones de bienestar social. Lo anterior, pues puede afirmarse que el envejecimiento positivo y activo no tiene sentido sin la participación social. Por tanto, los mayores no deben formar un mundo aparte sino que deben integrarse en la sociedad<sup>5</sup>.
2. **Para que el Envejecimiento Positivo se base en un Envejecimiento Participativo, incorporar los conceptos ya adelantados por SENAMA: tres de los puntos ya forman parte del proyecto de Ley.**
  - **Facilitar la participación laboral de las personas mayores.** En el proyecto de ley.
  - **Fomento de la Autonomía.**
  - **Aumentar el Fondo Nacional del Adulto Mayor:** para financiar actividades de mayor alcance y cobertura, que incentiven la participación de todas las organizaciones de personas mayores. En el proyecto de ley.
  - **Impulsar una red de Ciudades Amigables en Chile.** En el proyecto de ley.
3. **Recomendaciones de la Oficina del Senador Sandoval respecto del Envejecimiento Seguro como parte del Envejecimiento Participativo.**

---

<sup>4</sup> Propuesta de definición de la Oficina Parlamentaria del Senador Sandoval, con el objeto de contribuir a establecer una mirada común sobre este principio.

<sup>5</sup> <https://envejecerenpositivo.wordpress.com/tag/envejecimiento-participativo/>

- i. **La vida activa a través del trabajo de las personas mayores es una de las formas más eficaces de fortalecer la autonomía.** Compartimos el que se proponga un contrato especial de trabajo para las personas mayores, pero también esta participación no debe enfocarse solo cuando ya se entró a la tercera edad. Este proceso de participación debe estar integrado a todas las instancias sociales, tanto en el ámbito laboral como comunitario, siendo en este último aspecto una exigencia para los municipios y entidades de bienestar social.
- ii. **Vinculado al punto anterior:** el marco legal relativo al Trabajo que impulsa el Envejecimiento Positivo debe incorporar un conjunto de normas que introduzca programas de actualización obligatoria a las competencias laborales de las personas activas que se encuentren en etapas avanzadas de su trabajo, siendo ese aspecto un asunto de prioridad nacional para que la productividad laboral no decaiga y la competencia del país se mantenga.
- iii. **Para hacer más eficaz el uso de recursos públicos que se destinen a la participación de las personas mayores:** SENAMA debiera establecer sistemas de consultas permanentes con grupos de personas mayores en las comunidades y en las partes interesadas para conocer y buscar acuerdos sobre las áreas prioritarias para la acción de gobierno en materia de protección de las personas mayores y que los fondos que destine tengan aplicación eficaz.
- iv. **Envejecimiento en el hogar:** impulsar que las personas mayores puedan envejecer en sus casas (no en hogares , ELEAM ni asilos), promoviendo la implementación de programas de sensibilización sobre la seguridad requerida e información sobre prestaciones y servicios que el gobierno entrega.
- v. **Oportunidades para el crecimiento personal y la participación comunitaria:** Fomentar la educación de adultos y las iniciativas de reciclaje, especialmente en etapas cercanas a la jubilación.
- vi. **Considerar especialmente la Equidad Rural en un país diverso y heterogéneo como Chile:** Asegurar que los adultos mayores que no vivan en ciudades no estén en desventaja respecto al acceso a los servicios, para lo que se debe garantizar una mejoría en la prestación sistemática de servicios en zonas rurales, especialmente en los ámbitos de la salud preventiva y el transporte, debiendo el Estado hacerse cargo de los costos adicionales derivados de la prestación de servicios a las comunidades poco pobladas y rurales que se deriven de esas prioridades (experiencia en Nueva Zelanda son positivas)

#### **B.4. Envejecimiento Positivo con el mejor Soporte Institucional.**

1. **La Institucionalidad es un soporte estructurante de una buena gestión.** El Estado debe disponer de una institucionalidad que se haga cargo de este paradigma y realidad de la sociedad chilena, disponiendo no solo de un servicio como SENAMA, que en la actualidad puede definirse como un Servicio con alcance acotado y de coordinación, sino que asuma un rol clave en el desarrollo, evaluación y adecuación de políticas, acciones y entidades que se orienten a este segmento clave de la sociedad chilena. Que tenga la fuerza y capacidad para exigir un rol coordinado entre las distintas carteras y estructuras públicas, así como de sus recursos e inteligencia institucional.
2. **Propuestas que establece el proyecto de ley para el fortalecimiento institucional.**
  - **Fortalecimiento Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).** Es fundamental que el Servicio incorpore mayores capacidades para atender los desafíos y cumplir las obligaciones que le imponga la ley.
  - **Consejo Ciudadano para las Personas Mayores.** Esta instancia de participación es fundamental para que las personas mayores se sientan efectivamente parte de un Servicio cuya misión es atenderlos y representarlos. También, que las personas mayores tengan la voz mayoritaria en la instancia, más allá de los aportes que realicen otros actores como la academia u organizaciones de profesionales, todos muy importantes pero siempre menos que las propias organizaciones de mayores.
3. **Recomendaciones de la Oficina del Senador Sandoval respecto de la Institucionalidad como soporte de un Envejecimiento verdaderamente positivo.**
  - i. **Rol de SENAMA.** Este Servicio debe ser preponderante e integral, y no opacado por la importancia de ministerios específicos que realizan labores importantes, aunque parciales (Salud, Previsión Social, Trabajo, Justicia).
  - ii. **Roles de los Consejos de Personas Mayores.** Este Consejo debiera realizar una programación y evaluación anual de las políticas y servicios públicos existentes en cuanto a los principios de envejecimiento positivo. También, debiera configurar un plan de acción inter-ministerial para trabajar hacia el logro de los objetivos compartidos y medibles. Es decir, disponer de una mirada interdisciplinaria desde el Estado respecto de las políticas y programas y sus entidades vinculadas.
  - iii. **Defensor de las Personas Mayores.** Muy de acuerdo con que exista un Defensor de las Personas Mayores, que los represente en las distintas instancias de la justicia y/o ante requerimientos y servicios.
  - iv. **Participación de una representación de las empresas en las estructuras institucionales que soporten el Envejecimiento Positivo.** La participación

de las empresas en todo el proceso y desde la concepción del Envejecimiento Positivo es clave para el futuro de Chile. El envejecimiento de la población chilena puede resultar dramático para el mercado laboral y la competitividad del país si es que no se abordan políticas en las que el envejecimiento se considere desde la base empresarial.

- v. En la línea de que las empresas también participen en instancias relacionadas con las personas mayores, la ley debiera impulsar el desarrollo de sistemas de flexibilidad laboral, adaptándose a la nueva realidad mediante planes de integración y permanencia de este segmento de la población en el mercado laboral. Lo anterior, porque también se espera aumente la automatización del trabajo, requiriéndose formas y programas de capacitación constante en el uso de nuevas tecnologías y sobre metodologías de trabajo que permitan que las personas mayores permanezcan activas.
- vi. **Generar un subsistema de monitoreo de la salud laboral de envejecimiento y trabajo:** basado en la integración de información proveniente de encuestas poblacionales de empleo, trabajo y salud. El carácter intersectorial de esta iniciativa implica la articulación de organismos vinculados a Salud, Trabajo y Seguridad Laboral, así como Desarrollo Social. Como producto del subsistema de monitoreo, generar un informe periódico quinquenal, que describa la salud laboral de la población que envejece a partir de ciertas dimensiones como las siguientes: i) características socio-ocupacionales y sus tasas de ocupación; ii) condiciones de empleo; iii) condiciones de trabajo; iv) adaptación de puestos de trabajo; v) recursos y actividades preventivas; vi) conciliación trabajo-familia; vii) salud y calidad de vida; y viii) voluntariedad, preferencias y barreras para el trabajo.

### **C. LINEAMIENTOS PROPUESTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY CON ENFOQUE INTEGRAL HACIA LA PERSONA MAYOR**

Sin que sea la estructura definitiva, los siguientes puntos considera conceptos que debieran ser parte de la redacción de una futura ley de Envejecimiento Positivo. También, en la discusión que falta se deberá alinear los principios orientadores señalados en la letra B del presente documento con el contenido de la futura ley y, eventualmente, estructurarse en torno a títulos que incluyan las materias señaladas en la letra B anterior.

#### **1. Objetivos de la ley**

- Garantizar igualdad de oportunidades y vida digna de la persona mayor en todos los ámbitos de la sociedad.
- Garantizar una participación activa en la formulación de políticas públicas dirigidas a las personas mayores.
- Promover la permanencia de las personas mayores en su núcleo familiar y comunitario.
- Promover atención preferente de las personas mayores en las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de dichos servicios dirigidos a las personas mayores.
- Promover en la persona mayor el disfrute de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultura y política.

#### **1. Principios rectores**

- Mejor interés de la persona mayor
- Dignidad
- Independencia y autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de sus derechos
- Igualdad
- No discriminación
- Participación, Integración e inclusión plena en la sociedad
- Buen trato.
- Protección ante abandono e indigencia
- Internación como medida de última ratio
- Igualdad de género

#### **2. Conceptos**

- Persona Mayor
- Envejecimiento positivo; (incorporando enfoques de un envejecimiento saludable, seguro, autónomo y participativo, disponiéndose de una institucionalidad que lo acompaña, anticipa, le hace seguimiento, evalúa y le da mayor soporte)
- Defensor de la persona mayor
- Atención integral

- Vulnerabilidad o riesgo social de la persona mayor
- Persona mayor con dependencia
- Cuidador de la persona mayor
- Organizaciones de personas mayores.

### **3. Derechos de las personas mayores**

- Atención preferente en recintos de salud y otras entidades públicas en gestiones administrativas
- Manifestar su consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, a modificarlo o revocarlo.
- Acceso a ofertas y oportunidades de financiamiento en entidades bancarias u otras sin discriminación por edad.
- Recibir asistencia jurídica debida en caso de vulneración de sus derechos.
- Acceso a oportunidades laborales sin discriminación por edad.
- Acceso a una vivienda digna y a establecimientos de estadía que garanticen debidamente sus derechos e intereses.
- Acceso a la educación en cualquiera de sus niveles
- Participación en actividades culturales, recreativas y deportivas promovidas por el Estado y/o particulares.
- Ser informado debidamente en toda actuación que implique el pleno ejercicio de sus derechos o la limitación de estos.
- En caso de internación como medida de última ratio, elegir su lugar de residencia y cualquier otra forma o condición que permita ejercer su estadía con pleno respeto de su autonomía y ejercicio de sus derechos

### **4. Acciones promotoras del Estado**

- Programas de apoyo y cuidados para la realización de las actividades de la vida diaria de las personas mayores, generando acciones de participación, integración e inclusión en el ámbito social y territorial.
- Programas de capacitación en el ámbito educativo, laboral.
- Regulación del empleo de la persona mayor, incorporando acciones que permitan reducir las tasas de informalidad laboral, medidas que impliquen la no pérdida de beneficios estatales producto de una contratación formal y regulación de figuras tales como el contrato especial de la persona mayor que considere la distribución de la jornada en bandas horarias o a libre elección, suspensión de los efectos del contrato de trabajo, reglas especiales para el uso del feriado legal, entre otros.
- Programas para promover y fortalecer la autonomía e independencia de las personas mayores.
- Regulación, atención y requisitos mínimos de los establecimientos de estadía privadas o públicas, incluyendo el fortalecimiento de los Centros Día y ELEAM estableciendo una red actualizada de Centros de Atención geriátricas, públicas y privadas, monitoreando en forma anticipada aquellos servicios informales que emergen. Asimismo, otorgando la representación legal de los directores de los



- establecimientos de larga Estadía sin fines de lucro solo para efectos de cobrar ciertos ingresos cuyos beneficiarios directos son los adultos mayores.
- Financiamiento de iniciativas de apoyo directo para mejorar las condiciones de vida de las personas mayores con vulnerabilidad o riesgo social.
  - Medidas de apoyo para personas mayores con dependencia y sus cuidadores.
  - Generación de medidas que busquen garantizar una mejoría en la prestación sistemática de servicios en zonas rurales, especialmente en los ámbitos de la salud preventiva y el transporte para las personas mayores.
  - Programas de recopilación de información, estadísticas e investigación que permita la formulación de políticas dirigidas a las personas mayores. Como asimismo, impulsar una memoria anual sobre el Envejecimiento en Chile con una mirada en seguridad social y comprensión del envejecimiento.
  - Programas de prevención de abuso, abandono, negligencia, maltrato y violencia contra la persona mayor.
  - Generar sistemas de protección y acceso a la justicia incorporando la figura del abandono social de la persona mayor”.
  - Orientación legal a aquellas personas mayores que se sienten amenazadas y/o asistencia jurídica efectiva a quienes han sido vulneradas en sus derechos.
  - Creación y ejecución de políticas y acciones de no discriminación hacia las personas mayores en el ámbito privado y empresarial, estableciendo un sistema de monitoreo de envejecimiento y trabajo, que se base en la información proveniente de encuestas poblacionales de empleo, trabajo y salud.
  - Políticas de concientización del envejecimiento desde etapas jóvenes-adultas.
  - Acciones y programas de atención de salud temprana y preventiva de las personas mayores, respecto de enfermedades incorporadas a programa AUGE o GES, salud dental, enfermedades crónicas, mentales, entre otros.
  - Generación de incentivos para la formación de médicos especialistas en geriatría y gerontólogos que incorpore un aumento de horas de la especialidad, creación de programas y talleres extracurriculares en universidades públicas y privadas que incentiven la formación de geriatras y gerontólogos, aumento de cupos disponibles en la oferta educativa actual, revisión de los años de estudio y formación, entre otras.

## **6. Institucionalidad**

- **Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA);** Cumpliendo los objetivos dispuestos en la Ley 19.828 y los propuestos en la presente iniciativa, el cual se incorporan cambios con el objeto de:
  - i. Aumentar facultades del Servicio y del Director Nacional con el fin de robustecer su rol y quehacer a nivel país.
  - ii. Las actuales Coordinaciones Regionales pasen a constituirse como Direcciones Regionales del Servicio en cada región del país, con el objeto de promover su autonomía económica y administrativa, como también una rápida respuesta a nivel territorial.
  - iii. Modificar la composición del actual Comité Consultivo del Servicio Nacional del Adulto Mayor, equiparando la representatividad de adultos mayores respecto de los académicos que participan en él.

- **Comité Interministerial de Desarrollo Social y Familia para las Personas Mayores;** constituyéndose como una instancia de planificación de políticas resolutivas y propuestas de envejecimiento de acuerdo con el punto 5.
- **Defensor de las Personas Mayores;** Figura destinada a otorgar legal a aquellas personas mayores que se sienten amenazadas y a otorgar asistencia jurídica efectiva a quienes han sido vulneradas en sus derechos.
- **Sistema de Ciudades Amigables con las Personas Mayores.** Cuyo objeto será:
  - i. Generar conocimiento y cambios permanentes en el ámbito local que mejoren las condiciones y calidad de vida de los adultos mayores, acorde a la realidad territorial.
  - ii. Este Sistema será diseñado y administrado por el Servicio Nacional del Adulto Mayor y podrá ser ejecutado por las municipalidades y otras entidades públicas o privadas sin fines de lucro.
  - iii. El sistema considerará, entre otras, las siguientes áreas temáticas de adaptación del entorno con los adultos mayores: espacios al aire libre y edificios, transportes, vivienda, participación cívica y social, respeto e inclusión social, empleo, comunicación e información, y servicios de apoyo comunitario y de salud.
- **Consejos Asesores Regionales de las Personas Mayores;** compuesto por representantes legales, o quién éstos designen, de las uniones comunales y de las organizaciones de personas mayores de la región respectiva a través de un mecanismo de elección dispuesto en el reglamento de la ley que garantice la transparencia, publicidad y objetividad de la selección. Este consejo cumplirá los siguientes objetivos:
  - i. Participar en las políticas, medidas y/o instancias destinadas a fortalecer la participación de las personas mayores en cada región, la protección de sus derechos y el ejercicio de su ciudadanía activa, entre otras.
  - ii. Colaborar con las políticas de participación social de las personas mayores en la región.
  - iii. Colaborar, sugerir, recomendar y hacer observaciones junto a SENAMA en las siguientes acciones:
    - Interlocución con instancias públicas o privadas, en lo relativo a los intereses y solicitudes de las organizaciones de las personas mayores
    - En la difusión de los derechos y oferta pública de y para las personas mayores.
    - En la elaboración de los planes anuales y de las cuentas públicas presentadas por éste, a nivel regional.
    - En la asignación regional del Fondo Nacional del Adulto Mayor.
    - Cualquier otra acción o medida que SENAMA estime pertinente la participación del Consejo de acuerdo con el punto 5.

## **ANEXO 1. CONCEPTOS RELACIONADOS CON ENVEJECIMIENTO POSITIVO EN VARIOS PAÍSES<sup>67</sup>**

### **Envejecimiento positivo en el Reino Unido**

Guy Robertson es el director fundador de Positive Aging Associates. Los proyectos incluyen: desarrollo personal, la campaña Be Age Proud, envejecimiento positivo y entrenamiento en resiliencia.

En este video, analiza las ciudades del futuro amigables con las personas mayores que abordan la soledad. El aislamiento afecta al 10-15% de las personas mayores. Estas personas sufren una soledad severa que afecta negativamente su salud.

La Royal Society of Public Health (RSPH) emitió un informe titulado "Esa vieja pregunta, para examinar las actitudes sobre el envejecimiento". Esto es lo que encontraron:

*Los millennials son los más envejecidos. Las personas de grupos étnicos negros son mucho más positivas sobre el envejecimiento. El público es más discriminatorio con respecto a la memoria, la apariencia física y la participación en actividades.*

Adaptar los programas para satisfacer las necesidades de las personas mayores es una prioridad en muchas comunidades. Por ejemplo, One Dance UK recibió fondos en 2017 para comenzar un programa Dance Activator. El propósito es involucrar a los adultos mayores en actividades físicas divertidas y sociales.

### **Envejecimiento positivo en Australia y Nueva Zelanda**

Jane Caro comparte su perspectiva sobre el envejecimiento en Envejecer: la insoportable levedad del envejecimiento. En esta maravillosa y divertida charla, Caro nos da varias ventajas para envejecer. También nos desafía a repensar los mensajes sobre el envejecimiento hoy.

"Envejecer concentra la mente".

Tim Sharp, fundador y CHO de The Happiness Institute, analiza las realidades del envejecimiento. No todo es pesimismo. Afirmo que la mayoría de los adultos mayores en todo el mundo son activos y saludables.

La psicología de la posibilidad basada en los estudios de Ellen Langer, es "el estudio de lo que podría ser" (Langer, s.f.). Desde su perspectiva, la atención plena y la mentalidad son componentes fundamentales de una vida saludable.

---

<sup>6</sup> Fuente: <https://positivepsychology.com/positive-aging/>

<sup>7</sup> Traducido desde el sitio web indicado por la Oficina del Senador David Sandoval, usando herramientas de Google disponibles en la web.

Gannawarra Shire está examinando las necesidades de la población mayor en su área. A través de varias entrevistas con miembros de la comunidad, están creando una comunidad más conectada.

El Consejo anima a las personas de todas las edades a permanecer activas y perseguir sus metas.

En 2001, Nueva Zelanda adoptó la Estrategia de envejecimiento positivo de Nueva Zelanda. Incluye 10 metas que ayudan a otros gobiernos locales a crear sus propios planes. Los objetivos se centran en los ingresos, la salud, la vivienda, el transporte, el envejecimiento en el lugar, la diversidad cultural, las actitudes rurales, el empleo y las oportunidades.

En 2014 evaluaron su progreso e identificaron éxitos y áreas que necesitaban más atención. En general, han visto varias mejoras para cada objetivo. Por ejemplo, aumentó el número de programas de salud y bienestar. Se están abordando los problemas de personal para las áreas de difícil servicio. Y, utilizando los principios del diseño universal para mejorar la vivienda.

### **Cinco libros recomendados sobre el envejecimiento positivo**

#### *i. Vive más feliz, vive más tiempo - Tim Sharp (Amazon)*

El Dr. Sharp desafía la idea de que el envejecimiento se trata de enfermedades y deterioro. Muestra cómo puede ser uno de crecimiento y sabiduría.

#### *ii. Cómo vivir para siempre: el poder perdurable de conectar generaciones - Marc Freedman (Amazon)*

Un poco sobre el libro de Amazon: "El fundador y director ejecutivo de Encore.org, Marc Freedman, cuenta la historia de sus treinta años de búsqueda para responder algunas de las preguntas más urgentes de la vida contemporánea: con tantas personas viviendo tanto más tiempo, ¿cuál es el significado del aumento de años más allá de los 50? ¿Cómo puede prosperar una sociedad con más personas mayores que jóvenes? ¿Cómo encontramos la felicidad cuando sabemos que la vida es larga y el tiempo corto? "

#### *iii. En sentido antihorario - Ellen Langer (Amazon)*

El libro expone sobre su obra fundamental. Es una psicóloga social que estudia cómo abrir nuestras mentes puede conducir a una mejor salud.

#### *iv. Las mujeres y el envejecimiento positivo: Lisa Hollis-Sawyer y Amanda Dykema-Engblade*

Analiza las aplicaciones teóricas y prácticas de las teorías del envejecimiento positivo. Cubren temas y tendencias que afectan a las mujeres a través de un enfoque holístico.

v. *Deviate - Beau Lotto (Amazon)*

Una lectura interesante y entretenida. Lotto es un neurocientífico y psicólogo que estudia la percepción. Desde su perspectiva, "la percepción es la base de la experiencia humana".

**21 citas sobre el tema Envejecimiento Positivo**

i. *De Wikiquote*

"No existe la madurez. En cambio, existe un proceso de maduración en constante evolución. Porque cuando hay una madurez, hay una conclusión y un cese. Este es el fin. Ahí es cuando se cierra el ataúd. Es posible que se esté deteriorando físicamente en el largo proceso de envejecimiento, pero su proceso personal de descubrimiento diario está en curso. Continúas aprendiendo más y más sobre ti todos los días".

ii. *Bruce Lee*

"Te levantarás ante la cabeza canosa y honrarás el rostro del anciano".

iii. *Levítico 19:32*

"Perdí el tiempo, y ahora el tiempo me hace perder".

iv. *William Shakespeare, Ricardo II*

"Vivimos en una cultura obsesionada con la juventud que constantemente trata de decirnos que, si no somos jóvenes, no estamos radiantes y no estamos calientes, no importa. Me niego a permitir que un sistema o una cultura o una visión distorsionada de la realidad me diga que no importo. Sé que solo siendo dueño de quién y qué eres, puedes empezar a dar un paso hacia la plenitud de la vida. Cada año, algo valioso debería estar enseñándonos a todos. Si aprendes la lección, realmente depende de ti".

v. *Oprah, O, The Oprah Magazine, mayo de 2011*

"La vejez no es tan ardiente como la juventud, pero una vez provocada no puede apaciguarse".

vi. *Thomas Fuller, Gnomología*

"La edad imprime más arrugas en la mente que en el rostro".

vii. *Montaigne, Ensayos*

Estoy convencido de que la mayoría de la gente no crece ... Nos casamos y nos atrevemos a tener hijos y eso es lo que llamamos crecer. Creo que lo que hacemos es principalmente envejecer. Llevamos acumulación de años en nuestros cuerpos y en

nuestras caras, pero en general, nuestro yo real, los niños que hay dentro, son inocentes y tímidos como magnolias”.

viii. *Maya Angelou, Carta a mi hija, octubre de 2009*

"Peu de gens savent être vieux". "Pocas personas saben cómo envejecer / cuántos años tienen".

ix. *François de La Rochefoucauld, Maximes (1665-1678), 448.*

“Cuando la gracia se une a las arrugas, es adorable. Hay un amanecer indescriptible en la feliz vejez ”.

x. *Víctor Hugo, Los Miserables*

“Creo que cuando se trata de envejecimiento, estamos sujetos a un estándar diferente al de los hombres. Un tipo me dijo: '¿No crees que eres demasiado mayor para cantar rock n' roll? Yo dije: 'Será mejor que consultes con Mick Jagger' ”.

xi. *Cher, Fifty on Fifty, por Bonnie Miller Rubin, noviembre de 1998*

"La vejez priva al hombre inteligente sólo de cualidades inútiles para la sabiduría".

xii. *Joseph Joubert, Pensamientos*

“La edad es estrictamente un caso de la mente sobre la materia. Si no le importa, no importa ”.

xiii. *Jack Benny, New York Times (1974)*

"Esto es lo que sé: soy mejor persona a los cincuenta que a los cuarenta y ocho ... y mejor a los cincuenta y dos que a los cincuenta. Estoy más tranquilo, es más fácil vivir con él. Todo esto está en mi alma para siempre. No te vuelvas perezoso. Trabaja en tus relaciones todo el tiempo. Cuida las amistades, mantén cerca a las personas que amas, aprovecha los cumpleaños para celebrar ferozmente. Es la preocupación, no los años en sí mismos, lo que te hará menos mujer ”.

xiv. *Patti LaBelle, Fifty on Fifty, por Bonnie Miller Rubin, noviembre de 1998*

"La vejez tiene sus placeres, que aunque diferentes, no son menos que los placeres de la juventud".

xv. *W. Somerset Maugham, El resumen*

"La verdadera aflicción de la vejez es el remordimiento".

xvi. *Cesare Pavese, La luna y la hoguera, capítulo VIII, p. 49.*

“Lo mejor de tener más de 90 años es que estás malcriado. Todo el mundo te mimaba como loco y te tratan con mucho respeto porque eres mayor. Poco saben ellos, no has cambiado. No has cambiado en [el cerebro]. Solo tienes 90 en cualquier otro lugar ... Ahora que tengo 91, en lugar de tener 90, soy mucho más sabio. Soy mucho más consciente y soy mucho más sexy ”.

*xvii. Betty White, People, febrero de 2013*

“Nadie envejece simplemente viviendo varios años; la gente envejece al abandonar sus ideales ”.

*xviii. Samuel Ullman, “Youth”, en The Silvery Treasure, (1934), pág. 323-24.*

“Algunas personas son mayores cuando tienen 18 años y otras son jóvenes cuando tienen 90 años. No se puede definir a las personas por lo que la sociedad determine como su edad. El tiempo es un concepto creado por los seres humanos ”.

*xix. Yoko Ono, The Guardian, febrero de 2012*

“En las entrevistas, la primera pregunta que recibo en Estados Unidos es siempre: '¿Qué haces para mantenerte joven?' No hago nada. No creo que el envejecimiento sea un problema. Lo que me irrita un poco es engordar. Me irrita que si como lo que quiero comer, se nota. Sí, mi cara tiene arrugas. Pero no lo encuentro monstruoso. Estoy tan sorprendido de que el énfasis en el envejecimiento aquí esté en el deterioro físico, cuando el envejecimiento trae una libertad tan increíble. Ahora lo que más quiero son risas. No quiero lastimar a nadie riéndome, no hay maldad en eso. Solo quiero reírme ”.

*xx. Isabella Rossellini, Oprah, septiembre de 2009*

“Consideré lo que significaba tener sesenta y seis. El mismo número que la carretera estadounidense original, la famosa Mother Road que George Maharis, como Buz Murdock, tomó mientras recorría el país en su Corvette, trabajando en plataformas petroleras y arrastreros, rompiendo corazones y liberando adictos. Sesenta y seis, pensé, qué diablos. Podía sentir mi cronología aumentando, la nieve acercándose. Podía sentir la luna, pero no verla. El cielo estaba velado por una densa niebla iluminada por las luces perpetuas de la ciudad. Cuando era niña, el cielo nocturno era un gran mapa de constelaciones, un cuerno de la abundancia que derramaba el polvo cristalino de la Vía Láctea sobre su extensión de ébano, capas de estrellas que desplegaría hábilmente en mi mente ... Sigo siendo la misma persona, Pensé, con todos mis defectos intactos, las mismas rodillas huesudas de siempre, gracias a Dios ”.

*xxi. Patti Smith, M Train, octubre de 2015*

“La vejez es como todo lo demás. Para que sea un éxito, tienes que empezar joven ”.

*xxii. Theodore Roosevelt*

## La recapitulación

La actitud lo es todo. Independientemente de la edad que tenga, si tiene una actitud negativa, su experiencia será mucho peor. El envejecimiento positivo no es todo "rosas y narcisos". A veces, envejecer es difícil y puede resultar deprimente. Sin embargo, la investigación respalda el hecho de que nuestra actitud es suprema en la forma en que los aspectos negativos impactan nuestras vidas.

Al comienzo de este artículo, Le pregunté: "¿Cómo planificarás y prepararás las próximas décadas de tu vida?" Algunos no quieren pensar tan lejos. Otros ya van en esa dirección. Una cosa es segura: eventualmente llegaremos allí. Podemos hacerlo pateando y gritando o en total negación. O podemos abrazar el tercer acto, divertirnos un poco e ir a la tumba agotados.

*xxiii. En las inmortales palabras de la tía Mame:*

La vida es un banquete y la mayoría de los pobres tontos se mueren de hambre.



**ANEXO 3. 2021.01.**  
**PROYECTO DE LEY SOBRE ENVEJECIMIENTO POSITIVO E INVITACIÓN A QUE  
LOS DIRIGENTES DE ORGANIZACIONES DE PERSONAS MAYORES PUEDAN  
ENRIQUECER SU CONTENIDO.**

Mensaje del Senador David Sandoval, miembro y ex - Presidente de la Comisión Especial del Adulto Mayor, y ex - miembro y ex presidente de la Comisión del Adulto Mayor, Cámara de Diputados

Estimados amigos:

En octubre de 2020, el Presidente de la República envió un proyecto de Ley enfocado en la promoción del Envejecimiento Positivo, el Cuidado Integral de las Personas Mayores, y el Fortalecimiento de la Institucionalidad del Adulto Mayor. A la fecha, este proyecto se está analizando al interior de la Comisión Especial del Adulto Mayor, órgano legislativo en el que están representadas las principales fuerzas políticas del Congreso Nacional.

El Poder Legislativo esperaba hace tiempo esta propuesta, para que, a partir de esta propuesta, poder construir un potente Marco de Protección a las Personas Mayores de nuestro país, dado el proceso de envejecimiento acelerado que enfrenta nuestra sociedad. La mayor longevidad, que en general la podemos calificar como un resultado favorable, derivada tanto de mejores condiciones de vida relativa y de avances en la salud y la vivienda, implica reconocer también que, como estamos viviendo más, nos estamos imponiendo una serie de desafíos y políticas en materia de salud, trabajo, educación, vivienda, entorno y previsión social, que configuren un todo más integral a favor de nosotros las personas mayores.

Dado que el tenor del proyecto recibido se enfoca, preferentemente, en tres pilares del Envejecimiento, como son Envejecimiento Positivo, el Cuidado integral y la Institucionalidad que se encarga de los Adultos Mayores, queremos compartir con ustedes el contenido del proyecto, así como también requerir vuestro punto de vista, para enriquecer las materias que debieran agregarse e incluirse durante la discusión del proyecto, así como el alcance y profundidad de su contenido.

Por lo anterior, agradeceremos que ustedes, como dirigentes y/o representantes de organizaciones de mayores, puedan leer los documentos que adjuntamos y, posteriormente, respondan esta breve encuesta. Sus respuestas servirán para redactar modificaciones que completen y perfeccionen el texto del proyecto, el que esperamos se analice en profundidad a partir de marzo de 2021. Los datos se tratarán de manera anónima y sus resultados los compartiremos con todos quienes nos hayan repondido, una vez hayamos completado su análisis, lo que esperamos ocurra en marzo de 2021.

Antes de reponder la encuesta, usted puede leer con mayor detención el documento 1, “Contenido del proyecto de ley”; el documento 2 “Resumen del Proyecto de Ley”; y, el documento 3 “Lineamientos para potenciar el proyecto de Ley de Envejecimiento Positivo”.

Para responder a la encuesta, apreciaremos que ingrese al link que va adjunto a este correo. Si usted tuviera alguna dificultad para responder, nuestro equipo de trabajo estará atento a atender sus consultas y acompañarlo en la lectura de la encuesta. Puede consultar a Nicolás Starck, fono celular 9-93420510.

Le saluda muy atentamente,



David Sandoval Plaza  
Senador de la República

## SUGERENCIAS PARA AMPLIAR LAS DIMENSIONES DEL ENVEJECIMIENTO POSITIVO

En octubre de 2020, el Presidente de la República envió un proyecto de Ley enfocado en la promoción del Envejecimiento Positivo, el Cuidado Integral de las Personas Mayores, y el Fortalecimiento de la Institucionalidad del Adulto Mayor.

Usted puede complementar las áreas en las que se debiera concretar el Envejecimiento Positivo que ya estamos identificando. Por ejemplo:

### A. En materia de salud.

- Con un Programa de Salud Preventivo permanente.
- Con una actividad y práctica de educación física sistemática.
- Con un Programa de Salud Dental que incluya prestaciones AUGE para los mayores.
- ¿Qué otras acciones debiera incluir un programa de Salud para un mejor Envejecimiento Activo ?

--

### B. En materia de trabajo para las Personas Mayores.

- Poder trabajar mediante un contrato especial que permita mantener beneficios de pensiones del Estado.
- Con trabajos en jornadas flexibles y adecuadas a las capacidades de los mayores.
- ¿Qué otras propuestas usted estima que se deben incluir en materia de trabajo para los mayores?

--

### C. En materia de participación, asociatividad y autonomía de las personas mayores.

- Que los municipios realicen programas de actividades recreativas y de desarrollo personal que incentiven la autonomía de las personas mayores.
- Que SENAMA, SERNATUR y las Cajas de Compensación amplíen los programas de viajes de turismo a nivel nacional.
- ¿Con qué otras acciones se puede potenciar la participación y autonomía de las personas mayores?

--

### D. En materia de formación, pensiones y ahorro de las personas.

- Que se desarrollen programas de capacitación y formación profesional para que los trabajadores de mayor edad puedan alargar su etapa de actividad, si ellos lo deciden.

- Que se aumente la tasa de cotización para las pensiones.
- ¿Con qué otras acciones estima que se podrían mejorar las pensiones?

**E. En materia de derechos de las personas mayores.**

- Que se persiga y elimine toda forma de discriminación de las personas mayores. Por ejemplo, que los mayores puedan mantener pleno acceso al crédito y acceso a medios de pago.
- ¿Con qué otras acciones estima que se deberían expresar los derechos plenos de las personas mayores?

**F. En materia de institucionalidad dedicada a la gestión de las políticas para los adultos mayores.**

- Que se dote y amplíe de mayores capacidades al Servicio Nacional del Adulto Mayor, en la coordinación de los programas establecidos para los adultos mayores.
- Que las personas mayores, a través de las organizaciones formales que las integran, participen y tengan mayores niveles de representación en la propuesta de políticas en las instituciones del Estado.
- ¿Con qué otras acciones o lineamientos deberían incorporarse en las instituciones del Estado dedicadas a la atención de las personas mayores?

**G. Otro tema central del proyecto de ley En materia de institucionalidad dedicada a la gestión de las políticas para los adultos mayores.**

- Que se dote y amplíe de mayores capacidades al Servicio Nacional del Adulto Mayor, en la coordinación de los programas establecidos para los adultos mayores.
- Que las personas mayores, a través de las organizaciones formales que las integran, participen y tengan mayores niveles de representación en la propuesta de políticas en las instituciones del Estado.
- ¿Con qué otras acciones o lineamientos deberían incorporarse en las instituciones del Estado dedicadas a la atención de las personas mayores?

**2021.01. ANEXO 4.**  
**ADMINISTRACIÓN DE EDIFICIOS Y CONDOMINIOS: ¿CÓMO DEBE SER LA CONTABILIDAD?**

Fuente: <https://www.comunidadfeliz.cl/post/contabilidad-para-administracion-de-edificios-y-condominios>. Redactado por Equipo ComunidadFeliz. 22/9/2020

**1. Administración de edificios y condominios: ¿Cómo debe ser la contabilidad?**

El SII exime a las copropiedades de la obligación de declarar Inicio de Actividades cuando no registran actividad económica susceptible de generar impuestos. En consecuencia, sólo deben obtener el RUT y no tienen obligación de llevar contabilidad para fines tributarios y presentar declaraciones de impuestos propios.

Sin embargo, en todo condominio o edificio resulta indispensable llevar contabilidad y elaborar informes financieros, para que los copropietarios conozcan plenamente la gestión administrativa y cómo se están usando los recursos.

De hecho, el inciso final del artículo 23 de la Ley Sobre Copropiedad Inmobiliaria señala que: “el administrador estará obligado a rendir cuenta documentada de su administración”. Además, el SII exime de la obligación de declarar inicio de actividades a los edificios y condominios siempre que no realicen una actividad generadora de impuestos, ya que si lo hacen tendrán que cumplir con las obligaciones tributarias y llevar registros contables.

**2. Contabilidad para la administración de edificios y condominios: ¿Cómo debe ser?**

La mejor forma de resolver esta interrogante es conociendo en qué consiste cada tipo de contabilidad:

**2.1. ¿Qué es la contabilidad simplificada?**

De acuerdo con el Diccionario Básico Tributario del SII, este concepto hace referencia a “un tipo de contabilidad que podrá autorizar la Dirección Regional del SII y que puede consistir en llevar un libro de entradas y gastos timbrado, o bien una planilla de entradas y gastos, sin que estén relacionados con los libros auxiliares que exijan otras leyes o el Director Regional”.

Es decir que exime al contribuyente de llevar libros de contabilidad, elaborar balances, hacer depreciaciones, aplicar correcciones monetarias y efectuar inventarios, para llevar únicamente libros básicos de ingresos y egresos y flujo de caja.

**2.2. ¿Qué es la contabilidad completa?**

El Diccionario Básico Tributario del SII la define como “aquella que comprende los libros Caja, Diario, Mayor e Inventarios y Balances, independiente de los libros auxiliares que exija la ley, tales como Libro de Ventas Diarias, de Remuneraciones, de Impuestos Retenidos, etc.”.

En el ámbito tributario, los contribuyentes que deben llevar contabilidad completa “son aquellos que están obligados a tributar en base a Renta Efectiva, demostrada con contabilidad fidedigna, y que no hayan obtenido autorización para llevar una contabilidad simplificada”.

### **3. Contabilidad para la administración de edificios y condominios**

La copropiedad podría trabajar tanto con contabilidad completa como con contabilidad simplificada, especialmente si no desarrolla actividades que generen impuestos pues no habría norma que la obligara a llevar un sistema contable en específico. Sin embargo, lo ideal es llevar una contabilidad completa.

#### **3.1. ¿Por qué es mejor llevar una contabilidad completa?**

El balance anual que presenta el administrador a la Asamblea de Copropietarios debe reflejar sistemáticamente todos los movimientos de entradas y salidas originados en cada una de las cuentas del condominio.

Si bien es cierto los libros de ingresos y egresos y flujo de caja –propios de la contabilidad simplificada- aportan bastante a este informe, la falta de otros registros contables puede dejar a la comunidad desprovista de información relevante para determinar la transparencia de la administración, la forma en que se están gestionando los recursos y la toma de decisiones con impacto financiero.

Datos relativos a los valores adeudados pagados y pendientes de pago, bienes adquiridos y devaluación de estos, patrimonio, proveedores pendientes de pago, movimientos de la cuenta bancaria, remuneraciones y cotizaciones previsionales canceladas, etc., pueden no ser visualizados de forma detallada cuando no se lleva la contabilidad completa.

Por otra parte, hay que considerar que, en determinados eventos, el SII impone a las copropiedades la obligación de llevar determinados libros contables. Por ejemplo, las comunidades de edificios tienen que llevar Libros de Contabilidad y Auxiliares “cuando obtengan ingresos afectos a algún tipo de impuesto o paguen rentas que están obligados a retener”.

En el caso específico del Libro de Remuneraciones se debe tener y efectuar retenciones de renta cuando poseen 5 o más trabajadores. Además, si desarrollan una “actividad en la que obtienen rentas de la primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que esté obligada por la ley tributaria a llevar contabilidad y que pague rentas del artículo 42°, N° 2, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, la Comunidad de Edificio se encontrará obligada a efectuar la retención del impuesto, con tasa del 10%, de acuerdo con los artículos 73° y 74° de la Ley sobre Impuesto a la Renta”.

De hecho, respecto al desarrollo de actividades generadoras de rentas e impuestos, como la renta de espacios comunes a terceros, Zoila Orellana, directora regional del SII, se pronunció el 10 de octubre del 2012. En la medida se concluyó que en dado evento

la comunidad se constituye en un contribuyente de Primera Categoría (sin necesidad de que medie personería jurídica para ello), alcanzando las siguientes obligaciones:

- i. Pagar impuestos sobre la renta percibida.
- ii. Efectuar pagos provisionales mensuales (PPM).
- iii. Cumplimiento de todas las exigencias de carácter administrativo, como llevar contabilidad completa, practicar un balance anual al 31 de diciembre de cada año, efectuar declaraciones mensuales y presentar declaración jurada de sus rentas en cada año tributario.

En cualquier caso, **el tipo de contabilidad para la Administración de Edificios y Condominios es de libre elección de la Asamblea de Copropietarios.** Si ésta desea un control estricto sobre las finanzas de la comunidad debería buscar que fuera lo “*más completa posible*”, y lo más probable es que no pueda evitarla si desarrolla actividades generadoras de renta, especialmente porque no cumple con requisitos específicos para acogerse al régimen de contabilidad simplificada, como haber iniciado actividades ante el SII o “ser empresario individual o Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL)”.

Lo importante a la hora de la rendición de cuentas por parte del administrador son los soportes de las operaciones registradas en los informes: facturas de proveedores, recibos por cobranzas, liquidaciones de nómina firmadas por los trabajadores, comprobantes de cotizaciones previsionales, entre otros documentos.

Por otro lado, contar con una plataforma que simplifique la gestión contable es una solución efectiva para los administradores de edificios.

**2021.01. ANEXO 5.****CONSTITUCIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FISCALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CHILENOS EN EL SIGLO 21****1. Saludo inicial.**

Muy buenos días, estimados alcaldes, autoridades del nivel central, equipos de trabajo, asesores y con-ciudadanos que participan en esta actividad, muy necesaria y pertinente, que AMUCH lleva a cabo en pleno verano.

Agradezco, en primer lugar que me hayan honrado con esta invitación a compartir en este seminario, que toca un tema de tanta trascendencia como es la relación entre la Constitución y la participación ciudadana en los gobiernos locales, ad portas de que Chile elija a los miembros de la Convención que redactará una nueva constitución para el país.

**2. ¿Cuál se establece la relación de los Municipios con la Constitución?**

En Chile, actualmente existen 345 municipalidades, con una curiosidad a destacar: hay más comunas, 346, que municipios, pues dos de ellas son administradas por un solo municipio: es el caso de la municipalidad de Cabo de Hornos, que también administra la comuna de Antártica Chilena.

Respecto de las municipalidades, ¿cuál es el marco normativo mayor, es decir, a nivel de la Constitución?

Al respecto, nuestra actual Constitución Política, en su capítulo XIV, se refiere a los asuntos referidos a Gobierno y Administración Interior del Estado. En el artículo 118, nuestra carta fundamental establece *“que la Administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”*.

De acuerdo a la Carta Fundamental, una Ley Orgánica Constitucional es la que debe establecer lo relativo a las modalidades y formas que debe asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales; y las funciones y atribuciones de las municipalidades, entre otras materias.

El citado artículo -118- también determina que *“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*.

En este contexto, aun cuando las municipalidades son instituciones jurídicas que gozan de autonomía, forman parte de la administración del Estado, y se relacionan con la Presidenta de la República, a través del Ministerio del Interior (mediante la

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo), sin perjuicio de la relación que tienen con las Gobernaciones e Intendencias.

**- ¿Porqué importan las definiciones que establece la Constitución sobre las Municipalidades?**

Lo primero que debemos señalar es que su principal marco regulatorio lo encontramos en la Ley N° 18.695, que es la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades LOCM, además de otras normas que entregan a los municipios un conjunto de funciones específicas, que las dejaremos señaladas en el anexo 1 de un documento que compartiremos con ustedes a través de la coordinación de este seminario.

Las municipalidades son la cara de Administración más próxima a los ciudadanos. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) , en su artículo 1º, establece que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, reside en una municipalidad.

Esa ley, la LOCM, regula aspectos tales como las funciones y atribuciones de la municipalidad, aspectos relativos a su patrimonio y financiamiento, su organización interna, normas sobre el personal, mecanismos de participación ciudadana y normas relacionadas con la elección municipal, entre otras materias.

La LOCM, a lo largo de su historia, ha sido objeto de múltiples modificaciones, contándose más de 50 normas modificatorias, además de las que entraron en vigencia en el 2020, a raíz del traspaso de los servicios educacionales al servicio Local respectivo.

En la actualidad, las municipalidades asumen una gran cantidad de funciones que le son privativas, pues corresponden exclusivamente a ellas, y otras que son funciones facultativas, que los municipios pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

**- Las funciones que son privativas de los Municipios, que debe realizarlas sí o sí:**

- a) La elaboración, aprobación y modificación del plan comunal de desarrollo, cuya aplicación debe armonizar con los planes regionales y nacionales.
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;
- c) La promoción del desarrollo comunitario;
- d) Aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
- e) Aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; y



- f) El aseo y ornato de la comuna.
- **Las funciones facultativas:** el artículo 4° de la LOCM señala que los municipios pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado las siguientes funciones:
  - a) La educación y la cultura;
  - b) La salud pública y la protección del medio ambiente;
  - c) La asistencia social y jurídica;
  - d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;
  - e) El turismo, el deporte y la recreación;
  - f) La urbanización, y la vialidad urbana y rural;
  - g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
  - h) El transporte y tránsito públicos;
  - i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;
  - j) El desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y de las Fuerzas de Orden y Seguridad;
  - k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y
  - l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

### 3. La participación ciudadana en el municipio.

La ley LOCM define funciones y atribuciones del Alcalde y Concejo, detallando aquellas funciones en las que el Alcalde tiene la obligación de consultar al Concejo, que es la primera expresión de participación.

**¿Porqué es importante la participación en los municipios?** Porque una participación ciudadana efectiva trae consigo un avance sistemático de los procesos descentralizadores, los que no dependen únicamente de mayores transferencias que vengan desde los niveles centrales de gobierno, sino que se relacionan con un cambio cualitativo en la forma de hacer gestión municipal y que este cambio nace, principalmente, en los espacios locales.

Para que en estos seminarios reflexionemos respecto de la participación ciudadana, recordemos las instancias de participación vigentes en materia municipal:

- a) **La propia Ordenanza municipal.** El Título IV de la LOCM, que se titula “de la Participación Ciudadana”, en su primer párrafo desarrolla las instancias de participación, que contemplan la ordenanza municipal con las modalidades de participación y la existencia del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

En el artículo 93, se establece que cada municipalidad debe establecer, **en una ordenanza**, las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características particulares de cada comuna, debiendo también mencionarse el tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, así como los instrumentos y medios a través de los cuales se materializa la participación, entre los que pueden considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

- b) **El Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.** El artículo 94, cuyo texto fue introducido con la aprobación de la Ley N° 20.500, de 2011, sobre participación ciudadana en la gestión pública, establece que en cada municipalidad debe existir un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

Este consejo comunal debe ser elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Asimismo, y en un porcentaje no superior a la tercera parte del total de sus miembros, pueden integrarse aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

Este consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil debe reunirse a lo menos cuatro veces por año, bajo la presidencia del alcalde.

Además, en mayo de cada año, el consejo debe pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo, y podrá interponer el recurso de reclamación establecido.

- c) **Oficina de Informaciones de la Municipalidad.** Destaca el artículo 98 de la LOCM, que exige a cada municipio habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad. A través de la ordenanza de participación se debe establecer un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos.
- d) **Plebiscitos comunales.** Según establecen los artículos 99 al 102 de la LOCM, el alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificados por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, se *“someterán a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal”*.

Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal.

Dentro del décimo día de adoptado el acuerdo del concejo, de recepcionado oficialmente el requerimiento del concejo o de los ciudadanos en los términos del artículo anterior, el alcalde dictará un decreto para convocar a plebiscito. Dicho decreto se publicará, dentro de los quince días siguientes a su dictación, en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna. Asimismo, se difundirá mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos.

El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito. La votación plebiscitaria se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.

No podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella. Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio.

- e) **Seguridad Pública.** El 2016, con la aprobación de la Ley N° 20.965, que permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública, se crea en cada comuna la figura del **Consejo Comunal de Seguridad Pública**. El Consejo es definido como un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y es, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local.

De acuerdo al artículo 104B de la LOCM, esta entidad será presidida por el alcalde y la integrarán, a lo menos, representantes de:

- Un delegado presidencial regional,
- dos concejales elegidos por el concejo municipal,
- oficial o suboficial de Fila de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile,
- un oficial policial de la Policía de Investigaciones de Chile, un fiscal adjunto de la fiscalía local,
- dos representantes del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, un funcionario municipal que será designado por el alcalde como Secretario Ejecutivo del consejo,
- un representante de la repartición de Gendarmería de Chile, un representante de la repartición del Servicio Nacional de Menores, y un representante de la repartición del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de Drogas y Alcohol.

Se establecen algunos otros criterios para su composición, dependiendo de si la comuna tiene pasos fronterizos, corresponde a una comuna rural o turística. En los

casos de comunas cuyo número de habitantes no supere los 5.000, dos o más de ellas pueden constituir un consejo intercomunal de seguridad pública, o bien alguna de ellas participar del consejo comunal de una comuna colindante de mayor número de habitantes.

Para terminar de comentar respecto de este punto, la participación ciudadana en la gestión municipal no depende únicamente de mayores transferencias provistas por los niveles centrales de gobierno o de incentivos externos a nivel municipal, sino que está relacionada, específicamente, con un cambio cualitativo en la forma de hacer gestión en el espacio local. Cuando este cambio se produce desde ese nivel, pueden lograrse iniciativas profundas de participación ciudadana.

#### **4. La fiscalización en los municipios.**

Un tercer aspecto que en este seminario se ha querido destacar respecto del marco normativo de las municipalidades, tiene relación con las **instancias de fiscalización** que se pueden aplicar en materia de los municipios.

4.1. Ya señalamos que, las instancias de participación ciudadanas señaladas son, en la práctica, órganos que tienen un doble rol de fiscalizadores, como son:

- a) **El Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.**
- b) **El Consejo Comunal de Seguridad Pública**, definido como un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y es, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local.
- c) **También el propio Concejo Municipal.**

4.2. En segundo lugar y de manera específica respecto de la fiscalización, las municipalidades están sujetas a la fiscalización de la **Contraloría General de la República**, la que en el ejercicio de sus funciones puede emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control, los que son vinculantes para los municipios<sup>1</sup>, esto es, que forzosamente deben ser acatados por los entes locales.

La propia Constitución Política de la República (art. 98) señala que a la Contraloría General le corresponde la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del fisco y las municipalidades, lo que reduce notablemente la autonomía financiera que la Ley Nº. 18.695, en su art. 14, otorga a los municipios para la administración de sus finanzas. A la Contraloría también le corresponde llevar un registro del personal municipal, debiendo los municipios remitirle todos los antecedentes respectivos<sup>2</sup>. Por último, la Contraloría General de la República se puede constituir en **“cuentadante”**, y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículos 51 y 52 de la Ley No. 18.695.

<sup>2</sup> Artículo 53, Ley No. 18.695.

<sup>3</sup> Artículo 54, Ley No. 18.695.

- 4.3. En tercer lugar, **el Consejo para la Transparencia**. Este Consejo es un órgano del Estado, creado en 2008, constituido como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entra en vigencia el 20 de abril de 2009.

Dentro de sus atribuciones, el Consejo fiscaliza a organismos públicos, municipalidades, Corporaciones Municipales de educación y salud, universidades estatales, fundaciones de la Dirección Sociocultural de la Presidencia y empresas donde el Estado tenga participación accionaria superior al 50%. Evalúa periódicamente su grado de cumplimiento en materias de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información

Cabe precisar que, la Transparencia Activa, es la obligación que tienen los organismos públicos de mantener a disposición permanente, a través de sus sitios electrónicos la información requerida en el artículo 7º de la Ley 20.285, en forma completa y actualizada.

Esta obligación se fundamenta en la entrega de información pública relevante a la ciudadanía y al público en general; entrega que debe ser mensualmente, actualizada y de forma accesible y comprensible.

## 5. Conclusiones y comentarios finales.

- 5.1. En Chile, una municipalidad forma parte del Estado, en su calidad de servicio público descentralizado, bajo la fórmula de una **corporación de derecho público** y con personalidad jurídica para satisfacer las necesidades de la comunidad local, y en tal calidad son contemplados en la Constitución Política.
- 5.2. Pero, los municipios en Chile no son considerados como parte del gobierno, y sólo se les ha concedido la administración local de la comuna, en algunas materias de forma privativa —**muy escasas**— y en **otras compartida** con otros órganos de la administración central y entes descentralizados.
- 5.3. No obstante lo anterior, **existen relaciones de coordinación de los municipios entre sí, y con los órganos de la administración del Estado, que en la práctica se llevan desordenadamente y con poca eficacia.**
- 5.4. La autonomía que a grandes rasgos se confiere a los municipios en la Constitución y en su Ley Orgánica se encuentra fuertemente restringida por la subordinación que tienen con el gobierno central, ya sea en materia financiera, obtención de recursos, planificación urbana, tránsito, medio ambiente, educación, etcétera, lo cual debiera corregirse y perfeccionarse a fin de que los entes edilicios cumplan los objetivos de "satisfacer las necesidades de la comunidad local", como lo señala la Constitución Política, para lo cual deben asignárseles mayores ingresos propios y aumentar el

Fondo Común Municipal. Sin municipios fuertes, la regionalización y descentralización administrativa se encuentran condenadas al fracaso.

5.5. Futuras reformas a las reglas de los municipios debieran considerar una tipología diferenciada respecto de ellos, ya que las 345 municipalidades que existen en el país y que cubren el territorio de Chile **poseen notables diferencias en cuanto a ruralidad**, territorio y condiciones socioeconómicas, por lo cual deben asignárseles atribuciones y fuentes de recursos diferenciados que estén de acuerdo con su realidad; de otro modo las municipalidades pequeñas jamás podrán cumplir con las atribuciones y facultades que la ley les asigna, y todo ello en perjuicio de la comunidad local, por cuyo bienestar deben velar.

5.6. También, asociaciones de municipios que surgen como espacios de colaboración para sus miembros, en los que se comparten experiencias respecto de los logros de aquellos municipios que llevan la delantera en ciertas materias, deben ponerse como objetivos principales, entre otras materias:

- Uno, la cuantificación anual de los servicios entregados a los ciudadanos de un municipio y cómo ha evolucionado esta entrega en el tiempo;
- Dos, el uso de recursos humanos, económicos y técnicos que ha demandado el municipio para esos logros de servicios, teniendo como meta el que estos se realicen siempre con mayor eficiencia y oportunidad;
- Tres, la generación de modelos de actuación que puedan compartirse y generar espacios para la universalización de estas formas más eficientes y más simples de actuación.

5.7. Finalmente, no debemos olvidar que, el objetivo final de los municipios es que sean verdaderos vehículos que contribuyen de manera decisiva a mejorar la calidad de vida de sus vecinos.

- Al respecto, las asociaciones como AMUCH puede apoyarse en esfuerzos que realizan gremios y la academia para medir si estamos avanzando en calidad de vida. Y destaco el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), que desde hace ya 10 años elabora la Cámara Chilena de la Construcción en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica, que en la versión 2020, se centró en analizar la evolución en el período de 99 comunas con más de 50.000 habitantes, con el fin de observar su comportamiento e identificar las principales causas que explique el mejor o peor logro de calidad de vida.
- Al respecto, en términos generales el informe 2020 señala que se ha producido un aumento de comunas con un nivel medio alto de calidad de vida urbana y una disminución de las que presentan un nivel bajo. Sin embargo, y al mismo tiempo, persisten importantes brechas entre comunas, lo que demanda una urgente respuesta público-privada, ya que la calidad de vida en las ciudades es cada vez más relevante para las personas.

### **Anexo 1. Otras normas que también rigen la actuación municipal**

Además de la Constitución Política y Ley Orgánica de Municipalidades, las normas que regulan el accionar de los municipios son variadas, señalando algunas de ellas a continuación:

- Ley Orgánica Constitucional Bases Generales de Administración del Estado, Ley N° 18.575.
- Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley No 3.063.
- Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- Ley N° 20.285, sobre acceso a la Información Pública.
- Ley N° 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.
- Ley N° 19.378, que establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.
- El Código del Trabajo .
- Ley N° 15.231, sobre Organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.
- Ley N° 19.886, de Bases sobre contratos administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Compras Públicas).
- Decreto N° 458, que aprueba Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Ley N° 19.925, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
- Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación.
- Ley No 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
- Ley 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias .

**Bibliografía y consultas:**

1. Marco Jurídico de las Municipalidades. Principales Disposiciones Normativas., de Agosto de 2018. Asesoría Técnica de la Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en:  
[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID\\_Marco\\_Juridico\\_Municipalidades\\_GD\\_Def.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf)
2. La administración del Estado y las municipalidades en Chile. Revista IUS vol.7 no.32 Puebla jul./dic. 2013.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472013000200009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009)
3. Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de Desarrollo Comunal, publicado en volumen 26 de la Revista de Ciencia Política. Disponible en  
<http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev262/11MONTECINOS.pdf>
4. <https://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion-del-cplt-solo-un-45-de-los-municipios-entre-la-quinta-y-octava-regiones-cuentan-con-planes-y-comites-de-proteccion-civil-vigentes/>



**2021.01. ANEXO 6.****PROPUESTA DE INTEGRACIÓN PREVISIONAL Y TRIBUTARIA PARA LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES DE CHILE, A TRAVÉS DE UN MECANISMO SIMPLE Y SISTEMÁTICO, CON EL OBJETO DE AUMENTAR LA FORMALIDAD Y SUS APORTES A LA PREVISIÓN.****A. Presentación.**

Según la OIT<sup>1</sup>, la “economía informal”<sup>2</sup> *hace referencia a “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”*. Para ese organismo, este concepto incluye a las unidades productivas cuyas relaciones laborales no se encuentren reguladas o protegidas de forma legal e incluye a los ocupados en el sector informal, sin considerar dónde trabajen, cuya relación de empleo no esté sujeta a los estándares establecidos por la legislación laboral.

Asimismo, destaca que, en los últimos años, el empleo informal ha experimentado una importante transformación, producto del surgimiento de nuevas formas de utilización del trabajo, influidas por la utilización de nuevas tecnologías y de la “reorganización de las formas de producir”<sup>3</sup>.

Es así que, en la actualidad, la informalidad laboral no es una característica que solo sea de los países subdesarrollados, tratándose más bien a debilidades o ausencias del Estado en ámbitos donde surjan nuevas relaciones del trabajo, cuyas reglas sean débiles y no existan incentivos para operar a través de mecanismos sencillos pero efectivos en materia previsional. De esta realidad, Chile no escapa a este problema mundial.

En rigor, los problemas de informalidad se presentan tanto en el desempeño de labores en forma individual, o en micro, pequeñas y medianas empresas, que al contratar a trabajadores a menores costos, encuentran ciertas ventajas de competitividad, incluyendo la contratación de trabajadores extranjeros y chilenos sin distinción.

La informalidad laboral genera desafíos difíciles de resolver en el largo plazo, pues en muchos casos condena a que los segmentos de trabajadores que trabajaron fuera de las reglas habituales de la formalidad terminen recibiendo prestaciones de muy bajo monto, financiadas por el Estado cuando éste dispone de recursos escasos, que tiene que distribuir en distintas necesidades sociales.

Luego, la informalidad debe abordarse en las políticas públicas de previsión social bajo una nueva forma, que integre y simplifique las actividades relacionadas con las relaciones de los trabajadores, eventuales empleadores y el Estado, incluyendo el

---

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS\\_729999/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_729999/lang-es/index.htm)

<sup>2</sup> Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, ratificada en la celebrada en 2015.

<sup>3</sup> Una parte de los desafíos de la informalidad se intenta abordar en el país, especialmente aquella vinculada a las plataformas digitales, mediante un proyecto de ley cuyo objeto es establecer garantías básicas a las personas que prestan servicios a través de plataformas digitales (Boletín 13.496-13).

establecimiento de incentivos para que sean los propios trabajadores los que valoren su formalización.

## B. Antecedentes.

De acuerdo al Boletín estadístico N° 263 de empleo trimestral del INE n correspondiente al período junio-agosto de 2020, la composición de la Fuerza de Trabajo del país alcanzó las casi 8,3 millones de personas de las cuales, 7,19 millones se encontraban ocupadas, un 87,1% de dicha fuerza. De la cifra de ocupados, casi un 23% se desempeña en el sector informal, mientras que el 77% llevó a cabo ocupaciones formales que generaron registros administrativos en los sistemas de salud y/o previsión social.

Categoría	Nº de personas	Tasa ocupación como % respecto de la Fuerza de Trabajo	Tasa desocupación	Definiciones
Fuerza de Trabajo	8.259.890			Personas en edad de trabajar que durante la semana de referencia cumplen los requisitos para ser incluidas en la categoría de ocupados o desocupados.
Ocupados	7.192.210	87,1%	12,9%	Todas las personas en edad de trabajar, que durante la semana de referencia dedicaron al menos una hora a alguna actividad para producir bienes o servicios a cambio de una remuneración o beneficios.
Ocupados informales	1.624.640	19,7%	22,6%	Ocupación informal: se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. Para el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dada las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeña.
Ocupados formales (incluye registros Spensiones, IPS y Capredena)	5.567.570	77,4%	77,4%	Ocupados formales: quienes cuentan con una declaración en sistema previsional por concepto de vínculo laboral con un empleador, o desarrollan un servicio con contrato formal (o emitiendo boleta o factura de servicios)
Ocupados ausentes	680.382	9,5%		Los ocupados ausentes son personas que, teniendo actualmente una ocupación, estuvieron ausentes de la misma durante la semana de referencia. Para ser considerados como tal, deben mantener un vínculo con el trabajo, seguir percibiendo algún ingreso o ganancia por ese trabajo o volver a trabajar dentro de cuatro semanas o menos.
Desocupados	1.067.600	12,9%		Personas en edad de trabajar, que deseando trabajar, durante la semana de referencia no trabajaron al menos una hora a alguna actividad para producir bienes o servicios, a cambio de una remuneración o beneficios.
Inactivos	7.469.370	90,4%	47,5%	% respecto de la PEA.
PEA	15.729.260			

Elaboración propia, con base en información publicada por INE, Boletines técnicos de Empleo

Permanentemente, los ocupados informales en Chile han representado una cifra representativa de la fuerza de trabajo, definiéndolos el INE como trabajadores que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador, cuando se emplean como dependientes; o, cuando se trata de

empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal cuando la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. Por último, en el caso de familiares no remunerados (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dada las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeña.

En general, los ocupados informales no siempre son las mismas personas. Se estima que las personas mantienen una relación de entrada y salida del mercado formal de trabajo, generándose cotizaciones previsionales a lo largo de su vida laboral, aunque no con la frecuencia que permita acumular ahorro en una cifra suficiente como para generar pensiones que se acerquen a los niveles del ingreso mínimo del país.

Según la estadística a diciembre de 2019 de la Superintendencia de Pensiones, solo un 18% de los pensionados de dicho mes cotizó más de 30 años, tiempo mínimo de años cotizados que, según la OIT debería tomarse para poder considerarse como una “pensión completa”. Del 82% restante, un 42% cotizó menos de 10 años, un 22% cotizó entre 10 años y 20 años, y un 18% cotizó entre 20 años y 30 años.

Tiempo cotizado	%
30 años o más	18%
10 años o menos	42%
10 a 20 años	22%
20 a 30 años	18%

Fuente: Superintendencia Pensiones, diciembre 2019

En el proyecto de reforma previsional que actualmente se discute en el Congreso tampoco se incluyen medidas que mejoren la densidad de cotizaciones, que es el resultado de vincular los meses cotizados con el ahorro generado, baja proporción que seguirá generando proporciones importantes de nuevos pensionados con menos de 10 años de cotización, como en la actualidad.

Si bien para incentivar la formalización de las relaciones laborales, especialmente en etapas de trabajo juvenil o en la primera etapa de la fase laboral adulta (menor a 30 años), el Estado ha impulsado programas que incentivan la contratación de jóvenes, mediante subsidios al empleo y a la contratación, la promoción de estas iniciativas ha generado escaso impacto en el mercado del trabajo, y es posible concluir que las entidades de previsión social no desarrollan estrategias de comunicación hacia los empleadores que no solo den a conocer las normas y sus beneficios, sino que, especialmente señalen los casos en los que podrían haberse aplicado. Esto último es especialmente válido para la Administradora que por procesos de licitación se encarga de recibir a los trabajadores que ingresan al mercado del trabajo con contratos formales.

En la práctica, la formalidad del mercado de trabajo en Chile, no es significativamente alta, aunque tampoco de las de más baja cobertura en América Latina. Los incentivos que existen en relación al sistema previsional operan sobre la empleabilidad de los afiliados, ya sea reduciendo su costo de contratación a través de los subsidios

previsionales al empleo joven o subsidios al empleo de las mujeres, incluyendo también el ingreso, mediante bonos por Hijo.

Lo anterior puede deberse a que las ocupaciones realizadas por los trabajadores independientes no disponen de mecanismos operativos que simplifiquen la declaración y pago de obligaciones tributarias y previsionales, manteniéndolas todas separadas y encasilladas en el objetivo específico de la función que atiende a los ciudadanos en su materia respectiva.

En efecto, si bien una cantidad interesante de independientes ha formalizado sus obligaciones tributarias, no supera el 5% del total de cotizantes del sistema de pensiones, aunque se espera se incremente a medida que se vaya cumpliendo el plazo de cobertura para que la obligación de cotizar esté plenamente vigente.

Cabe comentar también que, existe un segmento de trabajadores que usa contratos simulando independencia, aunque más bien correspondería una relación dependiente (como en el caso de los trabajadores que realizan trabajos para el Estado), mientras que otro grupo, también importante, corresponde a trabajadores completamente informales, incluyendo a quienes desarrollan actividades con predominancia de los bienes de capital, aunque en rigor debiesen calificarse como independientes (quienes se desempeñan en el sector transporte, dueños de embarcaciones, y similares).

Esta relativa alta y permanente proporción de trabajadores que realizan ocupaciones que el INE clasifica como ocupaciones informales, se debe a que en Chile no se han diseñado -y menos establecido- mecanismos que permitan adaptar la recolección de cotizaciones a la trayectoria de labores que se adapten a las condiciones particulares de ciertas actividades. En cambio, en otros países, sí sus autoridades han puesto en práctica , mecanismos de vinculación y pagos de obligaciones previsionales, asociadas a los ciclos de declaración tributaria de empresas, ya sea trimestrales, cuatrimestrales o semestrales, o a la estacionalidad de las labores que realizan.

Es posible diseñar modalidades para recolectar cotizaciones, adaptando una figura operativa ya vigente en todos los otros países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Brasil), conocida como “Monotributo”, no debiendo entender a esa modalidad de vinculación como un subsidio a las cotizaciones/impuestos, sino como un canal que sea simple y expedito para el pago de ambas obligaciones, disminuyendo de paso el costo administrativo de su aplicación. Eventualmente, su implementación requeriría extender y adecuar la figura hoy vigente del “Afiliado Voluntario” para contemplar la posibilidad de realizar aportes por una base declarada a los cuales se les reconozca el carácter previsional, contando a su vez con el correspondiente beneficio tributario.

La puesta en marcha de el mecanismo que simplifique y amplíe las modalidades de recaudación de cotizaciones, perfeccionando una relación sistemática de las personas con la seguridad social, puede justificar la existencia de una Agencia Nacional de la Seguridad Social, que se enfoque en generar esta relación.

Al respecto, preliminarmente se estima que puede existir espacio para utilizar la vía tributaria como canal de recaudación de las cotizaciones previsionales, tanto a nivel nacional -como se aplica hoy a los independientes- como municipal -para las actividades registradas en ese nivel, en particular porque los niveles de formalización tributaria en Chile son mayores que los niveles de formalización laboral y previsional.

Esta profundización del alcance de la cobertura previsional representaría fundamentales beneficios para el país: primero, para los ciudadanos, al disponer de sistemas de permitan una operatoria simple para el cumplimiento de sus obligaciones laborales y previsionales y, como principal consecuencia, aumentar sus niveles de ahorro y de derechos exigibles en materia de beneficios de seguridad social; para los sistemas, que ampliarían su ámbito de servicios; y, para el Estado, que integraría a parte de su población que aún no percibe pertenencia a los sistemas de protección y desarrollo nacionales.

Es importante destacar que, una propuesta de simplificación de pago de cotizaciones puede ser especialmente interesante para los trabajadores más jóvenes, quienes si bien encuentran oportunidades de trabajo, estos no siempre son empleos de calidad, lo que se evidencia con los casi mil trabajadores ocupados que en 2019 no cotizó al Sistema de Pensiones. Estas personas no cuentan con seguro de accidentes del trabajo ni prestaciones sociales.

Este segmento ha ido configurando nuevos paradigmas laborales, que afectan la manera en que los jóvenes conciben el empleo. Por ejemplo, los sistemas de economías colaborativas (denominadas “sharing economy”) y emprendimientos por cuenta propia. En la actualidad, un trabajador joven puede ir generando ingresos que provengan de una o más fuentes informales, por lo que no contará con prestaciones de seguridad social. Hace un tiempo, el Foro Económico Mundial publicó datos sobre la percepción que mucestran los norteamericanos respecto de este tipo de actividades: al respecto, el 68% de los encuestados estima que se trata de actividades positivas para quienes requieran horarios flexibles, aun cuando el 37% estima que se trata de oportunidades positivas para todas aquellas personas que esté ingresando a la fuerza laboral.

### **C. Propuesta de implementación de un mecanismo asimilable al Monotributo.**

- 1. Descripción de la propuesta.** Se propone diseñar y poner en marcha un sistema integrado de categorización y de recaudación tributaria y de previsión social para los trabajadores independientes de Chile, especialmente para quienes se desempeñen en actividades en las que habitualmente no emitan boletas de honorarios. El sistema se basaría en un esquema de relacionamiento y de recaudación de los trabajadores independientes en un solo pago, con lo que se simplificaría y facilitaría el cumplimiento de los mismos.

Para incentivar la participación de los afiliados independientes que desempeñen actividades de menor calificación, las personas “monotributistas”, recibían algún beneficio basados en subsidios de algunos de los componentes y obligaciones que deba enterar. Estos incentivos pueden representar subsidios a la contribución de la

seguridad social, en alguna relación porcentual que se calcule y fije (Por ejemplo, en Australia, los trabajadores de bajas rentas tienen incentivos, que incluyen pareo fiscal en relación de 1:0,5 por cotizaciones enteradas. Esto es, por cada Dólar australiano enterado por el monotributista, el Estado pone A\$0,5).

## **2. Categorización del trabajador según el sector de actividad en el que se desempeñe y clasifique.**

Se propone que en el diseño del mecanismo de monotributo se evalúe el establecimiento de distintos requisitos para realizar aportes y/o para acceder a las prestaciones según la naturaleza del trabajo que desempeñe (Francia, por ejemplo, considera múltiples regímenes previsionales según el tipo de trabajo, subordinado a una determinada categoría socioprofesional. Para cada categoría se han establecido distintos niveles de aportes y de beneficios).

En todo caso, si bien esta categorización podría responder mejor a las características propias de los trabajadores y su ocupación, podría generar importantes diferencias en cuanto al tratamiento de sujetos con ingresos similares, a la vez de dificultades en la eventual portabilidad que se defina.

## **3. Frecuencia de pago de cotizaciones y generación automático de beneficios en la categoría ocupacional donde se inscribe.**

Mediante este régimen los trabajadores independientes, especialmente aquellos que emprenden, deberán reconocidos, inscribirse como contribuyentes a la seguridad social y laboral y tener la posibilidad de emitir facturas, acceder a las prestaciones de de salud. También podrían calificar para ser proveedores del Estado.

Se pueden establecer beneficios del Monotributo a quienes sean pequeños contribuyentes, personas físicas y organizaciones que impulsen y formen parte de proyectos productivos o de servicios, que estén integrados por hasta cierto número de personas físicas, y que se inscriban en algún registro de un Ministerio vinculado (por ejemplo, de Desarrollo Social y Familia), integrado al ámbito municipal.

La propuesta de monotributo deberá considerar distintas opciones de pago, ya sea pagos trimestrales, anuales o semanales, incluyendo eventuales distinciones en el medio de pago.

## **4. Inscripción automática de los afiliados cuando cumplan la mayoría de edad.**

Según un estudio realizado por CIEDESS a la Subsecretaría de Previsión Social en 2017, se han levantado antecedentes relativos a experiencias exitosas respecto a su aplicación en el campo previsional, fundamentadas en la inercia de los afiliados para cambiar una situación dada y considerando la economía del comportamiento de las personas. Nueva Zelanda, por ejemplo, el mecanismo “*Kiwisaver*”, es un esquema previsional voluntario de inscripción automática, en el que el afiliado debe solicitar su retiro. También resalta el caso de Singapur, donde las cotizaciones cubren mayormente un objetivo que es altamente deseable por su población, como es la

adquisición de una vivienda. Al aumentar la edad del afiliado, los fondos que se destinaban a ahorrar para ese fin se redestinan progresivamente a pensiones, sin disminuir la carga total de cotizaciones. Al vincular un beneficio de corto o mediano plazo, culturalmente relevante para una población dada, se genera una mayor adhesión al sistema, lo que permite luego redirigir los recursos a fines menos atractivos, pero igualmente importantes, sin incrementar el gasto total de los afiliados.

#### **D. Apreciaciones finales.**

Por razones históricas, la seguridad social chilena ha puesto énfasis en el control en sus trabajadores dependientes, relación en la que los empleadores juegan un rol clave como agentes recaudadores, entregándoles la facultad de retener las cotizaciones previsionales de las remuneraciones comprometidas.

No obstante, al ser proporcionalmente alta la formalidad tributaria y administrativa para obtener permisos municipales y/o de servicios públicos para permitan desempeñar actividades independientes en Chile es alta, debe estudiarse un sistema que permita simplificar el pago de obligaciones y contribuciones, en sus diversas formas.

De modo especial, se debe adaptar el periodo de pago, hoy ausente en el sistema nacional, para incorporar aquellas actividades independientes que presentan importantes ingresos cíclicos, como la pesca, agricultura y turismo. Cabe recordar que, el proyecto de anualización, impulsado a través de la Ley N° 20.255, quedó frustrado ante la necesidad de financiar mensualmente las prestaciones de salud, con lo que se generó la separación temporal de las cotizaciones hasta el 2018.

Valparaíso, 13 de enero de 2021