

POLÍTICAS PARA EL ADULTO MAYOR EN CHILE: INSTITUCIONALIZACIÓN Y DESAFÍOS POLÍTICOS Y TÉCNICOS

Pablo Morris¹

El presente artículo describe de manera resumida el proceso de institucionalización y de conformación de una política pública dirigida a la población de adultos mayores en Chile, presentando luego los principales elementos técnicos que se han tenido en cuenta para ir configurando las temáticas de la llamada “tercera edad” como foco de interés de la agenda pública, y planteando algunos desafíos de política que se pueden extraer a partir de un reciente trabajo de sistematización de la oferta de programas e iniciativas públicas y privadas a nivel nacional y regional, realizada por Asesorías para el Desarrollo por encargo del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)².

El artículo sostiene (i) que se han hecho esfuerzos importantes durante la última década en Chile para construir una institucionalidad y política pública para las personas mayores, (ii) que existe un conocimiento sociodemográfico de base que permite elaborar descripciones cuantitativas generales de la población adulto mayor, pero falta una mayor comprensión cualitativa e integral de las dimensiones, procesos, actores, intereses y expectativas que inciden en la diversidad de dinámicas y fenómenos que afectan a dicha población, (iii) que se ha generado en los últimos años una saludable multiplicación de ofertas programáticas e iniciativas que apuntan a diversos ámbitos de necesidades de las personas mayores, mayoritariamente públicas aunque también privadas, pero (iv) que, no obstante lo anterior, hay desafíos pendientes en cuanto a integrar y articular los enfoques de los distintos programas e iniciativas existentes, promover la generación de una mayor oferta desde las regiones y comunas y desde la sociedad civil, y avanzar hacia una mirada de fortalecimiento de derechos de los adultos mayores.

Avances en institucionalidad y política pública para las personas mayores

En los últimos años, en Chile ha ido ganando visibilidad creciente como foco de políticas públicas el segmento de personas mayores de 60 años, comúnmente denominados “adultos mayores”. Si se observa el proceso desde el punto de vista de la institucionalidad pública, éste se inició en 1995 con la creación de la Comisión -y luego el Comité- Nacional para el Adulto Mayor, siguiendo en 1996 con la aprobación de una Política de Gobierno sobre el Adulto Mayor y en 1997, con la creación de los Comités Regionales para el Adulto Mayor. En 1999, “Año Internacional del Adulto Mayor”, el Gobierno envió al Congreso el Proyecto de Ley de creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor – SENAMA-, el cual fue finalmente promulgado en septiembre de 2002.

El SENAMA se crea como un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuyos principales objetivos son velar por la plena integración y por la no discriminación y marginación de los adultos mayores a la sociedad, protegiéndolos ante el abandono e indigencia, y haciendo valer sus derechos legales. Una de las líneas de acción destacadas es la que se ejecuta a través del Fondo Nacional del Adulto Mayor, fondo concursable orientado a financiar el desarrollo y ejecución de iniciativas propuestas y ejecutadas por organizaciones de adultos mayores.

A las actividades del SENAMA se debe agregar el esfuerzo del actual gobierno por promover una Reforma Provisional que asegure ingresos estables para una vejez digna de todos los chilenos y chilenas, en el entendido de que el envejecimiento y el retiro del mercado laboral no pueden ser sinónimos de pobreza o de una brusca caída en las condiciones de vida.

El proyecto de reforma nace producto de un proceso de discusión técnica y amplia participación ciudadana, canalizada a través del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional. Su objetivo es mejorar el actual sistema de capitalización individual, complementándolo con un Sistema de Pensiones Solidarias que cubra a quienes por diversas razones no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna (trabajadores independientes, temporales) asegurándoles una pensión mínima universal garantizada.

¹ Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile, con estudios de Magíster en Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Forma parte del equipo de investigadores de Asesorías para el Desarrollo desde comienzos del año 2006. E-mail: pablo.morris@asesoriasparaeldesarrollo.cl.

² Como resultado de este proyecto, se lanzó en julio de este año la “Guía de Servicios para Personas Mayores 2007”, primera publicación que recoge en un solo documento toda la oferta de programas y servicios provistos por diferentes instituciones para personas mayores de 60 años en el país. Esta Guía ha sido distribuida a nivel nacional y regional por el SENAMA.

Elementos técnicos y conocimiento disponible sobre adultos mayores

Como lo indica Huenchuán³, una política pública emerge como tal, cuando determinadas temáticas de interés para la ciudadanía en su conjunto o segmentos significativos de ésta -los llamados temas de “agenda pública”- pasan a formar parte de las prioridades del sistema político para llegar a integrarse en la “agenda de gobierno”. Si bien este proceso involucra como hito fundamental una toma de decisión política, ésta nunca se realiza en el vacío y siempre requiere tener en cuenta elementos técnicos que den sustento y orientación a la decisión tomada.

En el caso específico del proceso de decisiones políticas que ha llevado a la creación del SENAMA y a impulsar la Reforma Previsional, éste tomó en consideración antecedentes técnicos relacionados, por una parte, con las estadísticas que permiten cuantificar y caracterizar el fenómeno sociodemográfico de envejecimiento poblacional, y por otra, con el desarrollo de marcos conceptuales especializados que hacen mención a la necesidad de pasar de una visión del adulto mayor como “objeto de atención” hacia otra que lo considere “sujeto de derechos”⁴.

En la actualidad, el panorama demográfico a nivel mundial revela un progresivo envejecimiento poblacional, realidad de la cual Chile no está exento. Entre los años 1950 y 2002 los adultos mayores aumentaron de un 6,8% a un 11,4% de la población total, proyectándose para el 2025 un 16%. Esta tendencia tiene implicancias directas en la política pública, ya que habrá nuevas demandas desde este segmento etario, tanto cuantitativas (mayor cantidad de personas mayores) como cualitativas (nuevo tipo de necesidades que no han sido abordadas por sistemas tradicionales de protección social).

Avanzando más en la caracterización sociodemográfica de este grupo, según el Censo 2002, había en Chile 1.717.478 personas mayores de 60 años, las cuales mayoritariamente eran mujeres (56% versus 44% hombres), debido a su mayor esperanza de vida al nacer. Esto explica el que se observe una alta proporción de mujeres jefas de hogar y viviendo en hogares unipersonales, en relación a la población total. Adicionalmente, dentro del universo de personas mayores, la encuesta CASEN 2003 da cuenta de un aumento de participación de los rangos de edad de 66 a 75 años y 76 años y más, lo que es un reflejo del proceso de envejecimiento de la población. Otros datos muestran que las personas mayores tienen mayores tasas de asociatividad y menores tasas de pobreza e indigencia, en relación a otros grupos etarios.

A pesar de la tendencia clara que se observa hacia una presencia cada vez más significativa de personas mayores en la sociedad chilena –con todas las implicancias económicas, sociales, culturales y políticas que este hecho puede traer consigo-, sin embargo, más allá de las estadísticas descriptivas de tipo sociodemográfico, hay una seria escasez de conocimiento actualizado y especializado en el tema, que recoja toda la heterogeneidad y las diversas realidades (diferencias de género, tramos de edad, urbano-rural, trayectoria laboral previa, etc.) que involucra el fenómeno de la mal llamada “tercera edad”. Esta falta de estudios puede encontrar una de sus principales causas en la baja visibilidad propia del mundo adulto mayor en la agenda pública, debido a que no constituye en sí mismo un movimiento o actor social propiamente tal⁵.

Las pocas investigaciones disponibles se centran de manera aislada en los diferentes factores asociados al bienestar y la calidad de vida de los adultos mayores: i) sistemas de apoyo social en salud, ii) redes de apoyo interpersonales, iii) entorno físico y urbano saludable, iv) condición de salud física y mental, v) estrategias de adaptación frente a eventos que afectan la calidad de vida de los mayores. Por ejemplo, un estudio reciente con beneficiarios del Hogar de Cristo mostró entre las principales preocupaciones de los adultos mayores pobres e indigentes: el bienestar de su salud, el aumento de sus ingresos económicos, la aspiración a un trabajo o actividad liviana, el deseo de una buena convivencia, y la aspiración de contar con un espacio de residencia propio⁶. Otro estudio, sobre los principales desafíos para la generación de un sistema de aseguramiento de la calidad del servicio que entregan los establecimientos de larga estadía (ELEAM) para personas mayores en Chile⁷, detectó 8 áreas de mejoramiento: en gestión de recursos humanos,

³ Huenchuán, Sandra, “De Objetos de Protección a Sujetos de Derechos: Trayectoria de las Políticas de Vejez en Europa y Estados Unidos”, artículo publicado en Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, N° 8, Diciembre de 1999, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.

⁴ Para profundizar en elementos de diagnóstico, ver Villatoro, P., “Algunas reflexiones sobre la Focalización y Eficiencia de las Políticas de Desinstitucionalización de adultos mayores en el Hogar de Cristo”, Unidad de Estudios Hogar de Cristo, 2003; Hogar de Cristo-Universidad del Desarrollo, “Aspiraciones y Expectativas de los adultos mayores”, Santiago, Chile 2005; Barros, C. y Herrera, S. “Percepción de Apoyo Social y su Relación con el Bienestar Psicosocial de los Adultos Mayores en el Gran Santiago”, trabajo expuesto en el IV Congreso Latinoamericano de Geriátrica y Gerontología. Santiago, Chile, Septiembre 2003.

⁵ Entrevista a Marcelo Amold, 09/06/2006, Revista Virtual Foro Ciudadano, accesible en www.forociudadano.cl/entrevistas/marcelo_amold.htm

⁶ Hogar de Cristo-Universidad del Desarrollo, “Aspiraciones y Expectativas de los adultos mayores”, Santiago, Chile 2005

⁷ Asesorías para el Desarrollo, “Estudio para el Diseño de un Sistema y Plan de Mejoramiento de Calidad del Servicio que ofrecen los Hogares o Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, ELEAM”, Informe Final del Estudio, SENAMA 2007.

infraestructura, integración social, planificación organizacional, gestión administrativo-financiera, vinculación con la comunidad, liderazgo directivo e indicadores de resultados.

Así como los anteriormente citados, se han desarrollado otros estudios en los últimos años sobre aspectos específicos de la temática del adulto mayor, en gran medida impulsados por el SENAMA. Sin embargo, aún es escasa la información empírica acumulada sobre cada uno de los temas, y es un desafío todavía pendiente la generación de enfoques integradores de las diferentes dimensiones que influyen en la calidad de vida de las personas mayores en Chile.

Caracterización de la oferta de programas e iniciativas existentes

En este contexto de vacíos e insuficiencias de información, un tema fundamental -junto con conocer en profundidad las necesidades, expectativas y demandas de las personas mayores, considerando tanto sus características comunes como sus diferencias internas- es contar con una caracterización de la oferta de programas e iniciativas orientadas a la “tercera edad”.

En este sentido, Asesorías para el Desarrollo realizó recientemente una sistematización de la oferta de programas públicos y privadas para el adulto mayor a nivel nacional y regional⁸, la que también incluyó un análisis de 20 casos de comunas que implementaron una experiencia piloto de diversas actividades innovadoras de apoyo a los adultos mayores a nivel local, en el marco de un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de SENAMA.

La sistematización realizada permitió identificar la existencia de múltiples y variados programas e iniciativas que benefician a las personas mayores en el país. Se logró registrar un total de 98 programas y/o iniciativas, algunas de las cuales tienen cobertura universal aunque ofrecen acceso preferente o sus usuarios principales son adultos mayores, mientras otras han sido diseñadas exclusivamente para favorecer a personas de la “tercera edad”. La mayoría son entregados por instituciones públicas y son gratuitos, mientras hay otros que exigen algún tipo de pago variable, según el tipo de servicio ofrecido. Cabe mencionar que sólo una minoría de los programas detectados corresponden a instituciones privadas, lo que revela el desafío de involucrar y promover con mayor fuerza las iniciativas provenientes de la sociedad civil y del “tercer sector”.

Un primer resultado a señalar es que la gran mayoría de los programas identificados (70%) corresponde a oferta de programas nacionales que se aplican de manera estandarizada y homogénea en las distintas unidades territoriales del país. Menos de un tercio del total de programas son de gestión e iniciativa propiamente regional. Esto pone de manifiesto el desafío de avanzar en descentralización y empoderamiento de regiones y comunas en la gestión de políticas de adulto mayor.

Desde el punto de vista de sus objetivos, hay un conjunto importante de programas e iniciativas (31 en total) orientadas a garantizar servicios sociales preferenciales para personas mayores, tanto en *educación* (16) -acceso a oportunidades de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de conocimientos y competencias- como en *protección social* (15) -bonos y subsidios especiales para mejorar nivel de ingresos o poder adquisitivo-. Hay otro grupo importante de programas (30 en total) que dan acceso a actividades que van más allá de las necesidades básicas, tales como *recreación y cultura* (13) -vacaciones y turismo para la tercera edad, acceso preferencial a museos, teatros, etc.- y *vida saludable* (17) -actividades físicas y deportivas-. Destacan también 19 *programas integrales*, es decir, que cubren simultáneamente diversas dimensiones de la calidad de vida de los mayores, pero que son ofrecidos en su mayoría por instituciones privadas (cajas de compensación, fundaciones, corporaciones) por lo que tienen en general un cobro asociado. Las áreas menos desarrolladas en la oferta programática y de iniciativas para las personas mayores son las de apoyo a la *asociatividad y participación ciudadana* (6), acceso a la *vivienda* (5), *defensa de derechos* (3), *voluntariado y extensión social* (2) y *apoyo al emprendimiento* (2).

Resulta interesante hacer el ejercicio de observar los datos a la luz de algún marco conceptual más global. Al respecto, a partir de un análisis comparado de las políticas implementadas en diferentes países de América Latina, Huenchuán⁹ propone una tipología de políticas de vejez que distingue entre: (a) *políticas orientadas a la pobreza*, que buscan proveer de medios económicos (sistemas de pensiones e ingresos) a adultos mayores que descienden bruscamente su nivel de ingresos y se acercan a línea de pobreza; (b) *políticas orientadas a la vulnerabilidad*, que buscan anticipar y desactivar factores y procesos que favorecen la exclusión social de

⁸ Ver nota al pie n°1.

⁹ Huenchuán, Sandra, “De Objetos de Protección a Sujetos de Derechos: Trayectoria de las Políticas de Vejez en Europa y Estados Unidos”, artículo publicado en Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, N° 8, Diciembre de 1999, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.

adultos mayores son más susceptibles a determinados riesgos (por ejemplo, de salud); (c) *políticas orientadas a la integración social*, que se enfocan a proveer mecanismos de apoyo para modificar o superar factores de desadaptación sociocultural de los adultos mayores, y (d) *políticas orientadas a derechos*, que intentan favorecer la construcción de ciudadanía y garantizar condiciones para ejercicio de derechos por parte de los adultos mayores, en igualdad de condiciones con los demás grupos etarios, pero también haciéndose cargo de sus diferencias.

Al clasificar el total de programas nacionales y regionales identificados según la tipología propuesta, se tiene que el ámbito menos cubierto es el que corresponde al enfoque que llamamos de “Derechos” (d). Hay, en cambio, una considerable oferta orientada a los ámbitos de la “Vulnerabilidad” (b) e “Integración social” (c), lo que sin duda es positivo, pero debiera tender a equilibrarse con el ámbito que tiene más que ver con la nueva orientación que la literatura recomienda adoptar en relación a los adultos mayores. La oferta orientada a enfrentar condiciones de “Pobreza” (a) es la tercera más significativa y destaca allí especialmente la reciente puesta en marcha del Programa Vínculos, en conjunto con MIDEPLAN, que busca articular las prestaciones de los programas que integran el Sistema Chile Solidario con orientación preferente para personas mayores.

Cuadro 1: Resultados de Sistematización de oferta de programas para el adulto mayor

Objetivos de los programas	Clasificación según Tipología (Huenchuán)	Cantidad de programas regionales identificados	Cantidad de programas nacionales identificados	Total
De apoyo al emprendimiento	(a) y (c)	0	2	2
Para la asociatividad y la participación ciudadana	(d)	0	6	6
De educación	(c)	8	8	16
De protección social	(a) y (b)	7	8	15
De recreación y cultura	(c)	5	8	13
De vivienda	(b)	0	5	5
De voluntariado y extensión social	(d) y (c)	0	2	2
De defensa de derechos	(d)	1	2	3
Para una vida saludable	(b)	2	15	17
Programas integrales	(a), (b), (c) y (d)	5	14	19
Total		28	70	98

Fuente: SENAMA-Asesorías para el Desarrollo, “Guía de Servicios para Personas Mayores”, 2007.

Como se mencionó anteriormente, si bien no se realizó una sistematización de programas comunales, sí se estudiaron 20 casos de comunas que participan del Programa de Intervenciones Innovadoras BID-SENAMA. Del análisis de estos casos, aunque no son representativos del universo total de comunas, se pueden obtener lecciones interesantes a considerar.

Primero, el programa piloto implementado en estas comunas buscó cambiar el enfoque del adulto mayor como objeto pasivo hacia uno de sujeto activo y provisto de derechos. Segundo, los programas de las 20 comunas se apoyaron en la creación de capacidades de organización social de los adultos mayores (fortaleciendo asociaciones comunales ya existentes o creando nuevas). Tercero, un eje central en las comunas fue la inversión en infraestructura para crear centros gerontológicos integrales, que sirvieran para prestar atención de salud, pero también como centro de reunión y encuentro ciudadano. Hubo también limitaciones, las que dicen relación principalmente con el tema de la continuidad y sustentabilidad financiera de las actividades realizadas (el programa muchas veces duplicó o triplicó los recursos previamente disponibles para temas de adulto mayor) y con la instalación de la política del adulto mayor como política municipal mas allá del programa.

Lecciones y desafíos de política pública

A la luz de los antecedentes presentados, se pueden mencionar los siguientes desafíos para consolidar lo ya avanzado en la conformación de una política pública para los adultos mayores en Chile.

En primer lugar, cabe destacar los avances logrados en los últimos años en cuanto a la creación de una institucionalidad pública (SENAMA) especializada en concertar actores, promover estudios, apoyar con recursos las iniciativas gestionadas por los adultos mayores, y coordinar políticas y programas multisectoriales que benefician a las personas que están en la “tercera edad”. Estos avances debieran profundizarse en los próximos años, tanto en la dimensión territorial, acercando la institucionalidad para el

adulto mayor a las regiones, provincias y comunas¹⁰, como en la dimensión temática. En ésta, el desafío es articular políticas y programas hacia segmentos específicos de adultos mayores (por nivel de autovalencia, institucionalización, género, zona urbano/rural, nivel de ingresos del hogar, etc.).

En segundo lugar, es preciso promover la generación de conocimientos integrales y en profundidad sobre las dinámicas y la heterogeneidad de variables que afectan la calidad de vida de las personas mayores en el país. Esto implica seguir acumulando evidencia sobre las demandas, expectativas y necesidades de los individuos mayores, así como de las lógicas de acción, redes sociales y procesos que favorecen o limitan la conformación de organizaciones sociales de adultos mayores, que sirva como insumo técnico para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos dirigidos a este segmento etario.

Por último, se debiera avanzar desde un primer paso, que es la difusión masiva de programas e iniciativas existentes que benefician a la población mayor, hacia un “segundo escalón”, consistente en la articulación y complementación de éstas, buscando evitar la duplicación de esfuerzos e incentivando la gestación de ofertas que apunten hacia áreas deficitarias, como son las que apuntan a desarrollar una mirada de derechos de los adultos mayores. Relacionado con lo anterior, sería recomendable generar apoyos e incentivos para la creación de una mayor oferta para el adulto mayor desde las propias regiones y comunas, así como desde la sociedad civil y los actores privados.

La creación de un sistema de protección social efectivo para las personas mayores, que ya cuenta actualmente con hitos destacados como la Reforma Provisional, el Programa Vínculos y las líneas de acción regulares de SENAMA, se vería fortalecida como política pública al asumir los desafíos mencionados en este artículo. Éstos son en gran medida de índole técnico, sin embargo, suponen una serie de condiciones políticas relacionadas con el grado de apropiación de la política para el adulto mayor en los distintos sectores y territorios, los canales de participación que se establezcan para los adultos mayores, y la medida en que se logre instalar una visión compartida entre los actores políticos en cuanto al aporte que hacen y pueden hacer a la sociedad las personas mayores. Por lo tanto, el esfuerzo de consolidar la política pública para los adultos mayores debiera, en su justa medida, los factores técnicos y políticos ya mencionados.

¹⁰ Algún avance en esta dirección se ha realizado a través de la conformación de los Comités Regionales del Adulto Mayor.