

Nueva Estrategia de Envejecimiento Positivo de Nueva Zelandia (Better Later Life - 2019-2034)

12/11/2020

Pablo Morales Estay

Resumen

Un cambio de enfoque hacia los adultos mayores fue la visión que originó en 2001 la entonces Estrategia de Envejecimiento Positivo de Nueva Zelandia, una política que tras casi dos décadas de implementación, llevó a que se ampliaran sus atribuciones hacia un enfoque más holístico, en sintonía con los objetivos nacionales e internacionales. La revisión de la política se hará a la luz del proyecto de ley nacional (Boletín N°13.822-07) actualmente en discusión, para promover el "envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores y el fortalecimiento de la institucional del adulto mayor".

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Introducción

Nueva Zelanda es un país con una elevada expectativa de vida y una tasa de recambio que se ha ralentizado considerablemente en las últimas décadas. Actualmente hay alrededor de 725.000 personas mayores de 65 años en Nueva Zelanda, mientras que se estima que para 2028 habrá 1 millón de personas y para el 2038, las personas mayores de 65 años constituirán casi una cuarta parte de la población total.¹

Es por ello que, con el fin de renovar el enfoque y el trato hacia los adultos mayores, es que desde hace 20 años han venido fortaleciendo la institucionalidad en la materia, fomentando a su vez una mayor participación de los mismos tanto en el mercado laboral como en la toma de decisiones.

En 1999, en marco del "Año Internacional de las Personas mayores", el gobierno neozelandés impulsó la elaboración de una estrategia enfocada a los adultos mayores del país. El proceso, se llevó a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y la Oficina para la Tercera Edad, a través de una amplia consulta entre las comunidades locales, voluntariados, agencias gubernamentales centrales y locales, dando como resultado la denominada "Estrategia de Envejecimiento Positivo de Nueva Zelanda (2001)".²

A partir de entonces, dicha política se estableció con el fin de recoger y reflejar los intereses de la comunidad e instaurar públicamente tres premisas en la materia³:

- reconocer el valor e importancia del bienestar y la salud de los adultos mayores;
- reconocer que poseen una abundancia de habilidades, conocimiento y experiencias que contribuyen al país;
- y reconocer que existe un interés general en asegurar que los adultos mayores puedan ser activos participantes de la sociedad durante el mayor tiempo posible.

Para alcanzar esta visión estratégica, la política identificó 10 objetivos prioritarios⁴ o principios claves:

1. Asegurar un adecuado ingreso para las personas mayores
2. Un servicio de salud equitativo, asequible y accesible
3. Una vivienda asequible y adecuada para personas mayores
4. Opciones de transporte asequible y accesibles para personas mayores
5. Que las personas mayores puedan envejecer en su comunidad
6. Diversidad cultural y de servicios apropiados para las personas mayores
7. Las personas de edad que viven en comunidades rurales no se encuentran

¹ New Zealand Family Violence Clearinghouse, "Consultation open on positive ageing strategy". En: <http://bcn.cl/2m663>

² United Nations, "New Zealand Policy on Ageing an Age Integration and Mainstreaming Perspective". En: <http://bcn.cl/2m65j>

³ Office for Senior Cityzens of New Zealand, "2014 Report on the Positive Ageing Strategy – Summary Version. En: <http://bcn.cl/2m65k>

⁴ Hastings District Council of New Zealand, "Positive Ageing Strategy 2014". En: <http://bcn.cl/2m65l>

- en desventaja de acceso a los servicios
8. Que las personas de todas las edades tengan una actitud positiva ante el envejecimiento y las personas mayores
 9. Eliminación de la discriminación por edad y promoción de oportunidades laborales flexibles
 10. Aumentar las oportunidades para el crecimiento personal y participación comunitaria

Cada uno de ellos era usado tanto por el gobierno central como por sus agencias gubernamentales locales para desarrollar sus propios planes de acción, mejorar el bienestar de los adultos mayores, y así asegurarse de estar todos alineados hacia la misma dirección.

La estrategia sostenía que, hasta hace poco, gran parte de la discusión sobre los problemas del envejecimiento tanto en Nueva Zelanda como a nivel internacional se había centrado en los problemas y costos generados por el creciente número y proporción de personas mayores.⁵

En contraste con esta visión negativa de dependencia del envejecimiento y las personas mayores, la Oficina para la Tercera Edad declaró que: "El envejecimiento activo, el envejecimiento positivo, el envejecimiento productivo y el envejecimiento exitoso son conceptos que promueven la teoría del envejecimiento como un proceso de por vida, donde las actitudes positivas hacia el envejecimiento y las expectativas de productividad continua desafían la noción de vejez, y la vejez como un momento para continuar participando en la sociedad".⁶

Durante una década, la utilización de dicho enfoque permitió numerosos avances concretos y nueve planes de acción entorno a los 10 objetivos centrales. No obstante, tras un cambio en la coalición política de gobierno llevó a que la estrategia no contara con el respaldo e interés demostrado inicialmente por el Partido Laborista, razón por la que en 2010 se realizó el último plan de acción de bajo la Estrategia de Envejecimiento Positivo (2001).

Nueva Estrategia de Envejecimiento Positivo

En 2014, el ministerio de Desarrollo Social publicó un informe con el fin de proporcionar una actualización sobre el progreso de los 10 objetivos de la política, sin embargo la falta de planes de acción recientes, dificultaba visualizar una continuidad de la estrategia.

No obstante, en abril de 2018, el gobierno de Jacinta Ardern anunció la elaboración de una Nueva Estrategia de Envejecimiento Positivo, con el propósito de retomar el enfoque y actualizar la política en el largo plazo.

Fue así como el ministerio de Desarrollo Social, en primera instancia, entregó a los adultos mayores información y referencias clave en materias como vivienda, empleo, jubilación, diversidad, entre otras, para luego realizar una consulta ciudadana y con ello un importante levantamiento de información -mediante

⁵ University of Canterbury, New Zealand, Robert Tobias, "Fifty years of learning by older adults in Aotearoa New Zealand". En: <http://bcn.cl/2m6az>

⁶ *Ibíd.*

encuestas, presentaciones, reuniones, debates locales y redes sociales-, impulsados desde la Oficina para la Tercera Edad del ministerio.⁷

El resultado de este proceso se llevó a cabo en noviembre de 2019, para luego dar paso a la publicación de la nueva estrategia denominada "Mejor vida posterior" (Better Later Life), una política de aplicación entre 2019 y 2039

La nueva estrategia incluye cinco objetivos y áreas clave de acción, basadas en los resultados de una consulta realizada a nivel nacional:

- lograr seguridad financiera y participación económica
- promover un envejecimiento saludable y mejorar el acceso a los servicios
- crear diversas opciones de vivienda
- mejorar las oportunidades de participación y conexión social, y
- hacer que los entornos sean accesibles.

Cada uno de estos objetivos, están asociados a una serie de acciones iniciales, entre las que destaca la implementación de la Estrategia de Discapacidad (New Zealand Disability Strategy), la reforma a la Ley de Arrendamientos residenciales (Residential Tenancies Act), y otras medidas asociadas a fortalecer la participación, el acceso a servicios y educación

Si bien la nueva estrategia recoge el enfoque "positivo" de la política anterior junto con sus reconocimientos, la actualización implicó un proceso más holística, donde se decidió incorporar nuevos marcos de trabajos, alineados con las prioridades nacionales e internacionales en la materia.

Asimismo, en relación al cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, fueron mencionados explícitamente para que sus objetivos se alinearan con la visión y principios, con énfasis en los ODS N°1 (fin de la pobreza), N°2 (hambre cero), N°8 (trabajo decente y crecimiento económico), N°9 (industria, innovación e infraestructura), N°10 (reducción de las desigualdades) y N°11 (ciudades y comunidades sostenibles).

Por otro lado, con respecto a las metodologías nacionales, se incluyó el Marco de Normas de Vida del Tesoro de Nueva Zelanda⁸, una herramienta multidimensional de medición del bienestar entorno a 12 dominios (ingreso, trabajo, salud, alojamiento, identidad cultural, seguridad, medio ambiente, entre otros), que permitan medir el progreso de los objetivos.

Junto a ello, también se incorporaron las 10 Prioridades para una Década de Acción sobre el Envejecimiento Saludable de la Organización Mundial de la Salud⁹, y el Índice de Estrategias de Desarrollo Gubernamental del Instituto McGuinness, dos marcos de trabajo que perfilan las metas de acuerdo a los estándares de los organismos especializados.

⁷ New Zealand Family Violence Clearinghouse, "Consultation open on positive ageing strategy". En: <http://bcn.cl/2m663>

⁸ Una herramienta metodológica fundamental para elaborar el llamado "Presupuesto del Bienestar de Nueva Zelanda" (The Wellbeing Budget). Para más información revisar: <http://bcn.cl/2m4ul>

⁹ World Health Organization, "10 Priorities for a Decade of Action on Healthy Ageing". En: <http://bcn.cl/2m4uu>

En paralelo a estos esfuerzos, cabe mencionar que en diciembre de 2016, se implementó en Nueva Zelanda la denominada "Estrategia de Envejecimiento Saludable", una política que recoge la visión de envejecimiento positivo, pero que se enmarca dentro del Ministerio de Salud de Nueva Zelanda, focalizándose de este modo en materias como la calidad de vida, problemas de salud a largo plazo, cuidados de la salud al final de la vida, rehabilitación, entre otros asuntos.¹⁰

Conclusiones

La experiencia neozelandesa recoge que tras una fructífera implementación de la primera Estrategia de Envejecimiento Positivo, hubo un sinnúmero de aportes concretos hacia los adultos mayores aunque su principal contribución fue un cambio de enfoque. No obstante, fruto de la falta de énfasis que tuvo durante los gobiernos del Partido Nacional, quedó en evidencia la necesidad de actualizar la política y desarrollar una nueva estrategia que se vinculara de mejor manera con los objetivos nacionales e internacionales.

Si bien, el aumento de la población adulta mayor y principalmente sobre 85 años se ha mantenido en aumento, el levantamiento de información permitió identificar otros asuntos claves, como el aumento de la diversidad de adultos mayores, fruto del mayor número de etnias y nacionalidades existentes.

De igual manera, aumentó el porcentaje de adultos mayores laboralmente activos, llegando casi a duplicarse, aumentando cinco veces su contribución y participación en la economía; lo que a su vez ha redundado en un mayor interés por la educación y su vinculación con la toma de decisiones.

Es por ello, que a la luz del proyecto de ley (Boletín N°13.822-07) que se encuentra en tramitación en el Senado para "promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor" y la experiencia de Nueva Zelanda, es posible identificar algunos puntos a señalar.

Primero, los dos países -a grandes rasgos- comparten una situación demográfica similar, donde la tasa de reposición es baja y la longevidad media de sus habitantes es cada vez mayor.

Segundo, ambos surgen del levantamiento de demandas y oportunidades de mejora a través de instancias de participación ciudadana convocadas por el gobierno (en nuestro caso a través del Servicio Nacional de Adulto Mayor), con el fin de avanzar hacia una cultura inclusiva y respetuosa de la autonomía de las personas mayores.

Tercero, ambos fortalecen la institucionalidad del adulto mayor y sus atribuciones para mejorar el alcance de sus objetivos. En nuestro caso aumentando las facultades del Servicio de Adulto Mayor y estableciendo el "Comité Interministerial de Desarrollo Social y Familia para los Adultos Mayores", una nueva instancia de planificación de políticas y propuestas de vejez.

¹⁰ Ministry of Health of New Zealand, "Healthy Ageing Strategy: update". En: <http://bcn.cl/2m6d3>

Sin embargo, en cuanto a las diferencias, a pesar que el proyecto de ley nacional menciona la importancia de los ODS y la Agenda 2030, no contempla acciones ni objetivos concretos que se alineen a Objetivos como el N°1, N°8 y N°10, que están en directa relación con el bienestar de los adultos mayores.

De este modo, mientras en Nueva Zelanda se consagraron objetivos que abarcan diversos ámbitos en materias claves como la vivienda, la salud o la diversidad cultural, el proyecto de ley anuncia seis principios, los que si bien representan un importante avance, no cuentan con el alcance de los enunciados de la política oceánica.

No obstante, es pertinente mencionar que el proyecto de ley representa recién un primer acercamiento a un enfoque de "envejecimiento positivo", puesto que de acuerdo al documento, propone la elaboración de una futura política nacional para los adultos mayores, la que debería ser aprobada por el Comité Interministerial de Desarrollo Social y familia para el Adulto Mayor (instancia propuesta por el proyecto de ley), en miras a elaborar un plan estratégico para los adultos mayores.