

# “Políticas Públicas en Chile sobre la vejez”

Pensar la vejez y el envejecimiento en América Latina y el Caribe: Un desafío pendiente

Paula Pérez Vilches  
Universidad de Valparaíso

## Resumen

Las políticas públicas enfocadas a los grupos etáreos son de suma importancia, específicamente porque determinan las metodologías con las que se regirán los programas que se formen para satisfacer las necesidades de cada grupo de la población. Las políticas públicas que están enfocadas en la población de adultos mayores toman relevancia, por los cambios demográficos que Chile está experimentando, es por esto que el estudio y análisis de estos debe estar en la palestra para ahondar en las reales necesidades de esta población y si los programas que se encuentran disponibles son relevantes a la actualidad y si acuden a los que los adultos mayores chilenos buscan y necesitan.

**Palabras claves:** Vejez, exclusión, programas, realidad actual.

## Problematización

Latinoamérica a pesar de no ser un continente desarrollado bajo las expectativas mundiales, no está exento de lidiar con este tipo de situaciones, es más, la población latina ha experimentado varios de los cambios demográficos que Europa ya ha podido enfrentar en términos de sus políticas públicas, o por lo menos está latente a la problemática.

“Las políticas públicas de la vejez se entienden por aquellas acciones organizadas por el Estado para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos”. (Huenchuan, 1999, p.163). Si bien Huenchuan describe las políticas públicas de la vejez a través de las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos, para hacer esto realidad, se deben realizar estudios adecuados para cada comunidad con las distintas características que estas presentan, de esta forma se deben tener especialistas en gerontología que no sólo vean la vejez como un problema hacia la sociedad, si no, que como influye la sociedad actual en la población de adultos mayores. Las políticas de Estado, deben ser enfrentadas a temas que estén en la palestra social de dicho país y la comunidad específica a tratar. Es esta la importancia de tener conocimientos sobre las consecuencias socioeconómicas de estos cambios demográficos, que conlleva pertenecer a una sociedad envejecida.

Si bien los países de Latinoamérica no han experimentado estos cambios de igual manera se puede mostrar que se está desarrollando una transición demográfica, con variaciones según los países. De esta forma, datos de la CEPAL (CELADE, 2008, p. 12)

“El proceso de transición demográfica ocurrido en América Latina y el Caribe durante la segunda mitad del siglo XX provocó un aumento de la esperanza de vida al nacer de 52 a 70 años y una disminución de la tasa global de fecundidad de 6 a 2,8 hijos por mujer (entre el quinquenio 1950-1955 y 1995-2000). Esto llevó a que el crecimiento de la población disminuyera de 2,7 a 1,6 por ciento anual. Sin embargo, estos promedios esconden situaciones muy disímiles entre los distintos países de la región. Con el fin de identificar situaciones similares y de obtener una visión global de los cambios ocurridos en la región, la CEPAL (1992)

clasificó a los países de acuerdo con la etapa de la transición demográfica en la que se encontraban. Esta clasificación se basó en las tasas brutas de natalidad y mortalidad, que determinan el crecimiento natural de la población y su estructura por edades. Dado que en la actualidad la transición demográfica es generalizada en la región, la tasa de mortalidad ha perdido relevancia como indicador de la situación transicional. Por lo tanto, el cuadro presenta la clasificación basada solamente en las tasas de natalidad correspondientes al período 2000-2005.”

El contexto nacional no está tan distanciado de esta realidad mundial, es por esto que la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) realizada en el año 2003, ya se demuestra un gran avance en la edad promedio de la población y de esta manera se dan los principales resultados de la situación de la población adulta mayor.

Según el panorama socio-demográfico del envejecimiento y de las personas mayores en Chile, se le da una mirada al envejecimiento nacional y regional del país, demostrando que Chile se encuentra actualmente en una etapa de avanzada transición demográfica. En sólo 40 años el país redujo a más de la mitad su tasa de crecimiento poblacional desde 2.5% a 1.1%, lo que indica un claro descenso en el crecimiento, lo que nos lleva a evaluar las características que implican esta transición demográfica. Se muestra un descenso en la tasa de fecundidad, ya que si en las décadas del 50 al 60 las mujeres tenían en promedio 5.5 hijos en el quinquenio de 2000-2005 ésta baja a 2 hijos por mujer. Estas características sumadas al aumento de la esperanza de vida al nacer que pasó de ser a mediados del siglo XX 54.8 años, en la actualidad corresponde a 78 años, contribuye al cambio piramidal de la estructura poblacional chilena. Huenchuan muestra que el envejecimiento demográfico se define como el aumento progresivo de la proporción de las personas de 60 años y más con respecto a la población total, lo que altera la estructura poblacional por edades, que se mostraba como una pirámide de base amplia, cambiando ahora a una especie de rombo, con un claro ensanchamiento de la cúspide. (Huenchuan, 2007, p. 25-26).

La acción del Estado en políticas públicas para el adulto mayor nace con la creación de la Comisión Nacional del Adulto mayor en enero de 1995, para luego institucionalizarla con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) en septiembre del 2002. Los programas para los adultos mayores se enfocan en tres lineamientos, que son la seguridad social, la salud y ámbito de los entornos propicios y favorables.

En seguridad social lo que se busca es “implementar programas dirigidos a disminuir los niveles de pobreza...” (Huenchuan, 2007, p.60) a través de la pensión asistencial de la vejez, la pensión mínima y el bono de invierno. En salud, destacan el programa de alimentación complementaria, el programa de salud del adulto mayor en conjunto con los consultorios de atención primaria. Y el acceso universal con garantías explícitas en salud (AUGE) para los beneficiarios de FONASA y de ISAPRES. En el ámbito de los entornos propicios y favorables destacan las vacaciones para la tercera edad en colaboración del Servicio Nacional de Turismo.

Dentro de los datos que se exhiben en la página web de SENAMA se explica que se proponen programas si bien relacionados con los adultos mayores, también enfocadas a las mujeres, ya que demográficamente la población de adultos mayores son mayoritariamente mujeres.

Los programas que promueven en el Servicio Nacional del Adulto Mayor para las personas mayores y la solución de las necesidades de ellos son:

### **1.- El Programa Vínculos**

Que por objetivo tiene el apoyo psicosocial ante situaciones de vulnerabilidad y conectar a las personas mayores que viven solas, con condiciones de vulnerabilidad social y desconectadas de las redes

sociales. La idea es formar redes de apoyo de los adultos mayores con su entorno, en su comunidad para que cuando finalice el programa ellos sigan accediendo a los beneficios entregados por el gobierno.

Según SENAMA las mujeres forman el 72% de los beneficiados con el Programa Vínculos, lo cual también se debe a las diferencias demográficas de la población, y especifican que aún bajo estos porcentajes, la brecha de diferencia que existen en género y vejez no mejoran ya que se deben estudiar programas mucho más concretos.

## **2.- Programa de Servicios de Atención del Adulto Mayor:**

Su objetivo es entregar soluciones habitacionales con derecho a uso (sin titularidad de dominio) en viviendas y establecimientos de larga estadía que son construidas por el mismo programa. El programa especifica que si bien los puntajes entre los hombres y mujeres mayores son igualitarios, se les da un acceso preferencial a las mujeres.

## **3.- Programa de Turismo Social:**

El objetivo es potencial el ocio y la recreación, beneficiando a los adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad con viajes de un día a lugares de interés turístico y cultural, a los cuales no tienen acceso de otra manera.

## **4.- Programa Asesores Seniors:**

El objetivo de este programa es la integración social de adultos mayores profesionales que ya han jubilado (que sean preferencialmente docentes), para dar un apoyo socio-laboral a través de sus experiencias y conocimientos a niños y niñas pertenecientes a sectores vulnerables, para favorecer su desempeño escolar y por otro lado, darle una visión y perspectiva más positiva de las personas mayores. Para realizar esta tarea se capacita a las personas mayores, ya que ellos pasan a ser parte de la familia de los niños por lo tanto se les dan las herramientas necesarias para su desempeño tanto académico como social dentro del hogar del menor.

## **5.- Programa Fondo de Iniciativas Autogestionadas para Organizaciones de Mayores:**

El objetivo de este programa es proporcionar las herramientas necesarias para que las organizaciones de adultos mayores puedan autogestionar proyectos que los beneficien. De esta forma su acentúa y promueve la participación social de los adultos mayores y se les proporciona los recursos para el funcionamiento de estos proyectos. Aparte de buscar que los adultos participen socialmente también se busca que puedan resolver o mejorar sus propias necesidades.

Existen otros dos programas dentro de los mencionados pero que no están dirigidos específicamente a los adultos mayores, sino que más bien a sus cuidadores (en situación de enfermedad) o capacitaciones para mujeres en organizaciones para fomentar el respeto hacia las personas mayores.

Para analizar de mejor manera los programas que se proponen en SENAMA se debe tener en consideración que la metodología utilizada en la creación de éstos se rige bajo la teoría del envejecimiento denominada teoría de la actividad, que fue desarrollada por Robert Harvighurst y Kenneth Feingenbaum en su libro *“Leisure and life-style”*, donde exponen la idea de que cuanto más actividades realice el adulto mayor más posibilidades se tiene de estar satisfechos con la vida, esto lo concibió luego de realizar un estudio en Kansas con personas entre los 50 y los 90 años. En este estudio

pudo observar que las personas que más actividades sostenían, se sentían más satisfechas y mejor adaptadas (Bazo, 1999, p. 51).

Sin embargo para poner en práctica la teoría de la actividad se deben adentrar las variables tales como situación económica, condición social, familiar y de salud. No se puede esperar que los viejos realicen una cantidad de actividades descabelladas, si no se sabe si tienen los recursos básicos como por ejemplo, para acudir a dichas actividades, variables como éstas deben considerarse para abarcar una teoría más amplia que abarque más variables posibles. A su vez, la cantidad de actividades no es tan importante como la calidad de éstas.

Independiente de lo que le indique un programa de gobierno, la vejez al verla como etapa de la vida, hace que los viejos sean vistos como “humanos” y dueños de su propia vida, no por ser viejos no saben lo que necesitan y como todas las personas, algunos les gusta pertenecer a varias actividades y a otros no tanto, es por esto que se debe cambiar la visión básica del viejo para luego atender sus necesidades. Al ser utilizada como base metodológica de los programas gubernamentales se resguarda de alguna forma la economía, ya que, si el viejo “se cuida” al permanecer activo, se previenen enfermedades y se les hace mucho más barato para el Estado, si bien esta teoría cuida la salud, no ve al viejo como actor social, se observa al viejo como un simple peón dentro de las necesidades económicas del Estado.

Se puede observar que dentro de los programas explicados anteriormente, se les satisface las necesidades básicas, específicamente en el Programa Vínculos, en el cual se dirige a personas vulnerables, y se les acerca a las redes sociales de su comunidad, necesidades que debiesen ser cubiertas como base de la sociedad, no a través de programas. Se utiliza por otro lado la palabra beneficio, como si se tratará de un favor, al ser adjudicados con este “beneficio”, cuando la salud y la pensión solidaria debiese formar parte concreta de las propuestas gubernamentales para cubrir las necesidades básicas y de ésta formar surgir como país, donde la población de adultos mayores va creciendo y las metodologías utilizadas no dan abasto a las realidades de Chile.

El Programa de turismo, se enfoca en el ocio y la recreación para los adultos mayores vulnerables, pero volviendo a lo anterior se pasa por alto cubrir lo básico, los adultos mayores vulnerables pueden tener otro tipo de necesidades que son mucho más importantes que viajar por un día a algún lugar del país. Quiero especificar que no por ser personas vulnerables no tienen derecho al ocio, pero se debe contemplar la realidad socioeconómica chilena, hay necesidades básicas que están en deuda en la población, salud, educación, entre otras, por lo tanto las prioridades deben ponerse en orden, y formar un organismo que garantice la seguridad y el respeto real hacia los adultos mayores.

Por otra parte se observa una contraparte a la teoría de la actividad denominada la teoría del envejecimiento productivo, donde propone al adulto mayor como protagonista de sus propios cambios, que “se construye a sí mismo y que colabora en la construcción de la sociedad” (Ojeda, 2011, p. 6), de esta manera se contrapone y supera a la visión de la teoría de la actividad, propuesta para mantener la satisfacción del viejo, formulado en las políticas públicas. No importa la actividad, lo que importa es que el viejo se mantenga ocupado; en la teoría del envejecimiento productivo, es el viejo quien produce sociedad dentro de la sociedad, se inserta él de manera activa para poder realizar sus propias propuestas sociales, de esta manera no se visualiza al viejo marginalmente, se expone como parte de la sociedad, actuando dentro de ésta. De esta manera la teoría del envejecimiento productivo se acerca a la realidad actual de los viejos en la perspectiva de una dinámica constructiva de los actores sociales.

Si el gobierno promoviera esta metodología para la imagen social de los adultos mayores, no se necesitarían programas cubriendo necesidades básicas, cada adulto mayor podría ser partícipe de resolver sus propias necesidades, lo que se aplica de alguna manera en el Programa de Fondo de Iniciativas Autogestionadas para Organizaciones de Adultos Mayores, ya que los adultos mayores son protagonistas en sus cambios y resolución de necesidades, sean cuales sean, ellos las proponen, las desarrollan y luego deben postular a los fondos disponibles, si bien se les guía para lograrlo, son ellos mismos los que “ganan” los fondos para realizar lo que ellos propusieron. Al hacer del viejo un

protagonista se les refuerza la idea que son importantes en la sociedad y parte de ésta, por lo que dejan de ver la sociedad desde fuera.

Se debe cambiar la visión que se tiene de la vejez, y el Estado debe ser el encargado de comenzar esta tarea, principalmente diferenciando entre ser viejo y ser vulnerable que no es lo mismo y debe ser explicado, el asistencialismo que aún existe en los programas gubernamentales es tan fuerte, que los mismos viejos llaman la atención sobre estas carencias, que ellos las ven por ser viejos y no por ser vulnerables, se auto-discriminan al pensarse diferentes y van formando una visión estigmatizada de sí mismos. Los programas basados en la teoría de la actividad refuerzan la visión del viejo sin rol social, sin nada que aportar, más que acudir a las actividades que los demás proponen para ellos.

Se observa la vejez como una etapa de descanso, y en Chile, el descanso del adulto mayor, sólo puede ser atribuible a los grupos de rangos más altos de la sociedad que poseen un ingreso acorde con la mantención de hobbies y recreación. Para las personas que pertenecen a un rango más bajo de ingreso económico, no es real el acceso a la distracción a través de viajes, o tener hobbies para aprovechar su tiempo libre “voluntario”. Esta visión de la vejez hace aún más difícil los cambios sociales que se necesitan, al cambiar la visión negativa se puede ahondar en el viejo como persona capacitada para seguir siendo quien era antes de la jubilación, ya que la desvinculación no cambia las capacidades sólo las silencia. Se debe abrir los ojos a esas capacidades y utilizarlas para el desarrollo de los países, poner a los adultos mayores como soluciones y no como problemas.

La percepción es esencial para la construcción de la realidad del adulto mayor, ya que nos internamos en la propia visión de los protagonistas, para dilucidar la realidad de los programas. Los actores que lo están experimentando como emisor o receptor, al considerar sus opiniones, se enriquecen los programas y se hacen más efectivos.

Nos debemos preguntar, por qué al pasar a otra etapa de la vida, esta nos cambia tan radicalmente como para no ser importantes para la sociedad, dejamos de ser nosotros mismos, dejamos de tener las capacidades que teníamos antes y la inteligencia sólo por dejar de ser jóvenes.

En esta ponencia, la idea se centra en como las políticas públicas influyen en la visión que se tiene socialmente de la vejez y como refuerzan la exclusión social, para ellos se dan a conocer los distintos programas de gobiernos que analizar lo que proponen y hacia quienes está dirigido, para dar una visión acabada de las realidades de los viejos en Chile.

## Bibliografía

- Bazo, García, Maitegui, Martínez. (1999). *Envejecimiento y Sociedad: Una perspectiva internacional*. Madrid: Editorial Médica Panamericana.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. España: Siglo XXI.
- Berger, P. & Luckmann, T. (1972). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido Práctico*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.
- Huenchuan, González, Paredes, Guzmán (2007). *Protección y participación en la vejez: escenarios futuros y políticas públicas para enfrentar el envejecimiento en Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kalish, R. (1996). *Perspectivas sobre el desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Ojeda, G. (Octubre, 2007). “*Pensamiento gerontológico, envejecimiento y creatividad*”. Clase inaugural del Congreso de Gerontología Social organizado por la Universidad el Adulto Mayor, Valparaíso y la FIAPAM (Federación Internacional de Adulto Mayores). En Trabajos para congresos N°1 del Centro de Investigaciones Sociológicas, Universidad de Valparaíso.
- Ojeda, G. (Noviembre, 2009). “*Envejecimiento productivo y Salud Pública*”. Ponencia en Congreso de ALAMES (Asociación Latinoamericana de Salud Pública). Bogotá, Colombia.

- Ojeda, G. (Abril, 2011). “*Salud, Gestión Poblacional, envejecimiento y Desarrollo*”. Ponencia en Congreso Pre-Alas, (pp. 6-10). Valparaíso.
- CELADE (2008). Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe. Recuperado el 10 de mayo de 2010, de la base de datos de CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/33075/lcl2864-P.pdf>
- CEPAL (2007). Informe sobre la aplicación de la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento. Recuperado el 10 de mayo de 2010, de la base de datos de CEPAL. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/31980/P31980.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl>