

---

*“Diagnóstico de la implementación de políticas públicas para la tercera edad en Chile”.*

---

**Autores:**

*María Díaz Barría – Roberto Mora Manríquez*

Estudiantes Universidad de Concepción

Licenciados en Ciencias Políticas

En Proceso para la obtención de título profesional de Administradores Públicos.

Alumnos en práctica profesional: Coordinación Regional SENAMA Región del Biobío

## Índice

<i>Contenido</i>	<i>Página</i>
Resumen	3
Introducción	4
Capítulo I: Formulación General del Problema	5-7
Capítulo II: Enfoque de las Políticas Públicas para los Adultos Mayores	8-10
Capítulo III: Envejecimiento, perspectiva conceptual	11-15
3.1.- Antecedentes del envejecimiento poblacional	
3.2.- Historia y análisis del envejecimiento poblacional	
3.3.- Rol de Estado	
3.4.- Pronósticos e injerencia del envejecimiento	
Capítulo IV: Problemas a la hora de envejecer	16-22
4.1.- Pobreza	
4.2.- Soledad	
Capítulo V: Chile Actual, ¿Cómo responde a las problemáticas del envejecer?	23-28
Capítulo VI: Problemas no Resueltos por la Intervención del Estado	29-31
Capítulo VII: Conclusiones	32
Bibliografía	33-34

## Resumen

*En Chile y Latinoamérica, se está viviendo un proceso de crecimiento de la población de tercera edad, principalmente por el aumento en la expectativa de vida y la disminución de la tasa de natalidad. Este nuevo fenómeno sin símiles a nivel mundial, dado su gran velocidad, impone nuevos desafíos para el Estado, quien debe crear políticas públicas que satisfagan las nuevas necesidades que surgirán de este sector de la población. Dos problemas son los que principalmente aquejan a este sector. Primero, la soledad en que deben afrontar este proceso, principalmente las mujeres ya que, son ellas quienes tienen mayor expectativa de vida y en segundo lugar la pobreza en que vive un porcentaje de adultos mayores, esto por los sistemas de pensiones insuficientes para satisfacer las nuevas necesidades que surgen en este tramo etario. En este sentido, las políticas públicas no han sido capaces de establecer condiciones mínimas que aseguren dignidad a este sector.*

## Introducción

El ser humano, dentro de su ciclo vital consta con variadas etapas que constituyen su desarrollo como tal, una de esas fases la constituye el envejecimiento, que si tuviésemos que encasillarlo, que en Chile comienza a partir de los 60 años. Una de las particularidades con que cuenta la denominada tercera edad es que no es valorada como se debería en la actualidad, antiguamente el hecho de ser un anciano significaba respeto y experiencia, aquello constituía elementos sociales fundamentales para cualquier organización de personas, ellos eran quienes tomaban decisiones y quienes poseían mayores jerarquías dentro del grupo, sin embargo, en la actualidad al parecer la balanza se invirtió, y esta etapa de la vida cada vez cobra menor importancia social.

La familia como el núcleo central de la sociedad, se está olvidando de sus mayores, y es por lo mismo que se está constituyendo un problema de proporciones gigantescas, de muy difícil corrección, y más si consideramos que el crecimiento en países como Chile es acelerado. Además la temática de la tercera edad trae consigo, una cadena de otras situaciones que podemos desprender, como por ejemplo la vulnerabilidad a la que se encuentra sometida esta población, ya sea por la salud, por las pensiones, alimentación, vivienda, etcétera, como también el cambio de paradigmas, como el rol que juega la mujer dentro del hogar y en la sociedad (Organización Panamericana de la Salud), el trabajo, la salud, la educación (INE), y los temas centrales de nuestra investigación la soledad y la pobreza que afecta descarnadamente a la vejez en Chile.

La vejez tanto en Chile como en el mundo va adquiriendo una significancia mucho más relevante, la cantidad de adultos mayores en el mundo crece de forma exponencial, de manera muy preocupante, debido a la gran velocidad que adquiere este proceso en el corto y mediano plazo.

La relevancia de este proceso que se vive a nivel mundial radica en que afecta a todo ámbito del desenvolvimiento social, y en gran parte del globo, no se encuentran preparados para afrontarlo de modo eficiente.

En el caso chileno, la tercera edad crece a niveles nunca antes vistos, de la mano con esto los niveles de vulnerabilidad de este grupo etáreo son significantes, y tan solo hace 8 años con la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), se han sentado las bases programáticas para poder enfrentar esta situación de un modo óptimo.

## **CAPÍTULO I: Formulación General del Problema**

### **1.1.- Planteamiento del Problema**

En Chile, el envejecimiento poblacional es un proceso que aumenta exponencialmente, a márgenes nunca antes vistos, existen estudios que demuestran que este proceso se extiende por toda América Latina. En el año 2000 la población mayor de 60 años correspondía a un 8,1% del total de la población, las proyecciones indican que para el año 2025 ésta se extenderá a un 14,1% y el 2050 llegará a alcanzar un 23,4% (Suarez & Pescetto, 2002).

El nivel de crecimiento en relación con el tiempo, que está teniendo el envejecimiento de la población en América Latina no tiene símiles a nivel mundial, puesto que en países desarrollados este mismo aumento se llevó a cabo en un periodo mucho mayor de lo que se proyecta en esta parte del globo, provocando que no contemos con ejemplos, que nos sean útiles para aplicar ante esta problemática, debiendo entonces crear nuestro propio sistema de protección para las personas de la tercera edad.

Un reciente estudio realizado por la Universidad Católica de Chile sobre la calidad de vida de las personas de la tercera edad demuestra que 1 de cada 2 personas ancianas se encuentra conforme con los ingresos que recibe y 1 de cada 4 encuentra que estos son insuficientes para satisfacer sus necesidades (Calidad de Vida en la Tercera Edad, 2010).

La vejez tiene cara de mujer, lo anterior porque ella posee mayores expectativas de vida que su sexo opuesto, además por regla general las mujeres se casan o conviven con hombres de más edad, lo que hace a la mujer más propensa a la viudez. La soledad es un factor que cobra gran importancia en la determinación de la calidad de vida de las personas, es por lo anterior que la familia y la integración social son aspectos que no pueden dejarse de lado al analizar el problema del envejecimiento exponencial que sufre nuestro país en conjunto con América Latina. El hecho de contar con redes de apoyo, ya sean familiares o sociales influye directamente en la mejora de la calidad de vida de esta parte de la población.

Frente a estos problemas sociales, el Estado no ha logrado el impacto esperado con las políticas públicas implementadas que buscan cubrir necesidades a mediano largo plazo, quedando pendiente un aumento en la cobertura de los programas sociales y el establecimiento de condiciones mínimas de vida más dignas para este sector creciente de la población.

Nuestro trabajo de análisis está atravesado por las siguientes preguntas de investigación:

- 1.- ¿Cuáles son las problemáticas no resueltas de los Adultos Mayores?
- 2.- ¿Qué políticas públicas están siendo implementadas en materia de tercera edad en Chile?
- 3.- ¿Qué falencias y carencias tienen las políticas públicas que se están implementando en materia de tercera edad?

## **1.2.- Objetivos**

### *Objetivo General:*

- Diagnosticar y analizar la implementación de políticas públicas para la tercera edad en Chile, distinguiendo los principales problemas y falencias.

### *Objetivos Específicos:*

- Identificar y analizar las principales problemáticas que afectan a las personas de la tercera edad en Chile
- Identificar y caracterizar las políticas públicas que están siendo implementadas en Chile para la tercera edad.
- Identificar las principales falencias de las políticas públicas que están siendo implementadas actualmente en Chile, en materia de tercera edad.

## **1.3.- Propuesta Metodológica:**

### *1.3.1.- Diseño de la Investigación:*

El método que será utilizado para desarrollar la investigación estará basado en la utilización de instrumentos metodológicos cualitativos. Se aplicaran entrevistas que permitirán obtener información de primera fuente lo que contribuirá a obtener resultados más concordantes con los objetivos.

La dimensión temporal que utilizaremos será transversal, ya que la recolección de datos se realizará una vez y en un periodo de tiempo determinado. Esta investigación será de carácter descriptivo.

### *1.3.2.- Técnicas de Recolección:*

- Fuentes Primarias: Para la recolección de información de primera fuente, aplicaremos entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de SENAMA y de los municipios de manera de tener la mirada de los encargados de implementar el programa, además de aplicar entrevistas a los usuarios para poder contrastar ambas miradas.

- Consultaremos fuentes secundarias que permitan recolectar la información pertinente para este análisis y en pos de cumplir los objetivos planteados anteriormente.

### *1.3.3.- Plan de Análisis:*

Analizaremos el fenómeno cualitativo anteriormente descrito, respecto de la problemática de la Tercera Edad a través de comparaciones entre lo encontrado con las entrevistas semi-estructuradas y lo encontrado en la revisión de fuentes bibliográficas (fuentes secundarias) de manera tal de realizar una contrastación entre lo que se espera lograr y los resultados obtenidos realmente.

## **1.4.- Resultados Esperados**

Con esta investigación pretendemos generar conocimientos respecto de las problemáticas que tienen las personas de la tercera edad en Chile, además de las políticas públicas que están siendo implementadas en la actualidad buscando darle frente al envejecimiento de nuestra población. Contribuyendo con lo anterior a mantener una población de tercera edad activa y con un rol determinante al interior de la sociedad.

Con lo anterior, a su vez pretendemos lograr una problematización del tema de modo que este pueda ser insertado en la agenda de gobierno logrando así socializar un problema que en la actualidad no es conocido por la sociedad en general, generando de este modo conciencia en el entorno más inmediato a los adultos mayores, como lo es su familia.

## **CAPÍTULO II: Enfoque de las Políticas Públicas para los Adultos Mayores**

En todo proceso de formación de políticas públicas, se logran distinguir ciertos aspectos comunes, sin embargo, estos pueden modificarse dependiendo de las variables político, culturales, sociales de una nación. En este sentido, la etapa inicial siempre la constituye la formulación de la política pública. En el caso de los adultos mayores (Adultos Mayores) este proceso lo podemos sintetizar de la siguiente manera:

- En el año 1995 con la presidencia de Eduardo Frei Ruiz Tagle se crea la comisión Nacional para el Adulto Mayor la cual cumplía la función de asesorar al presidente en la formulación de próximas políticas a aplicar en esta temática. La comisión estaba integrada por una cantidad de 38 personas de ámbitos públicos y privados de la sociedad y era presidida por la Sra. Marta Larraechea de Frei. Esta comisión da origen al Comité Nacional para el Adulto Mayor quien finalmente coordina y articula la actual política nacional en esta materia. (Quiénes Somos: Servicio Nacional del Adulto Mayor)
- A su vez se constituyeron tres comisiones, a raíz del rol jugado por el Presidente Ricardo Lagos en el año 1999, las de Hacienda, Familia, Gobierno, Descentralización y Regionalización. En este mismo año, pero ahora como Senador don Eduardo Frei Ruiz Tagle, se dirigió ante la Cámara de Diputados exponiendo el proyecto que daría inicio al Servicio Nacional del Adulto Mayor y de forma paralela el Fondo Nacional del Adulto Mayor. A grandes rasgos la primera comisión en actuar fue la de Familia, quien elaboró un artículo que contenía fundamentalmente los objetivos principales que se perseguirían, informes financieros del tema a nivel nacional, y análisis comparativos con otros países. Posteriormente procedió a actuar la comisión de Hacienda, poniendo énfasis en los presupuestos, patrimonio, disposiciones legales y en los comités regionales. Finalmente actúa la comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización quienes tenían que identificar fundamentalmente los objetivos principales que tendría el nuevo servicio del Estado (Quiénes Somos: Servicio Nacional del Adulto Mayor). El informe fue promulgado el 16 de Diciembre de 1999 y fue publicado en el Diario oficial el 26 del respectivo mes y año.
- En el año 2003 se crea SENAMA, con la finalidad de poder otorgarle beneficios que fueran en apoyo del grupo de la tercera edad, que continuaba con un crecimiento poblacional a niveles muy elevados y en su gran mayoría se encontraba en situación de vulnerabilidad constante. Ciertamente los tomadores de decisión contaban con muy poca información, siendo una de las fuentes principales el CENSO realizado el año anterior, el cual terminó por reflejar la creciente población adulta mayor que existe en el país y su aumento progresivo.
- El diseño de esta política pública, no surgió porque la sociedad haya demandado tal iniciativa, la sociedad civil o el denominado tercer sector, no poseía la organización suficiente, para poder demandar las transformaciones radicales que



eran necesarias, ni tampoco participó del mismo proceso en las comisiones que se conformaron para tal efecto. Por lo cual todo el crédito de la formación del servicio ha de recaer, en la clase política que decidió afrontarlo desde aproximadamente una década atrás.

- Lo anteriormente descrito podríamos encasillarlo en lo que el denomina programa de actuación político-administrativa (PPA) que define y le entrega un grado de legitimidad primaria de la política pública y el acuerdo (de actuación) político-administrativo (APA) que se relaciona con un aspecto mas practico, de la toma de decisiones fundamentalmente (Subirats). En la etapa de formulación o programación se entenderán como un complemento o interacción entre ambas etapas.

La implementación constituye un espacio temporal fundamental en la consecución de los objetivos que nos planteamos desde un comienzo, si pudiéramos definirlo de forma sencilla, diríamos que es la etapa en la cual se logran las transformación de lo planteado en nuestros programas ha objetos concretos y reales, tangibles para la población. Subirats lo define “tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats). Desde en año 2003 se implementó el SENAMA a lo largo de todo Chile, teniendo como lógica de acción lo formulado en el proceso previo por todos los comités y comisiones que se constituyeron para tal efecto, en palabras concretas el servicio se define de funcionamiento descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y su principal tarea es contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas mayores del país.

Dentro de la implementación es fundamental analizar el impacto real que ha tenido el trabajo que desarrolla SENAMA en estos pocos años de vida. En la actualidad el servicio funciona con una lógica centralista, esto debido a la poca relevancia que adquieren las coordinaciones regionales en el actuar diario del servicio, en este sentido la toma de decisiones esta casi completamente centralizada en la dirección central.

Dentro del plan de trabajo que posee el servicio, es importante mencionar que al planteamiento inicial se le han ido incorporando temáticas atingentes a las realidades actuales que esta viviendo la población, es por lo mismo que de los primeros planes del año 2003 con que partió este servicio se le han incorporado una sumatoria de otras políticas y alianzas estratégicas, para cubrir áreas que no se lograban combatir o cubrir con anterioridad, a raíz de esta situación es que en la actualidad el servicio cuenta con siete programas, dentro de los que contemplamos, aquellos que partieron de la mano con el servicio como el Fondo Nacional del Adulto Mayor, y que se han ido modificando o actualizando para mejorar los resultados de los objetivos que se habían planificado desde un comienzo, y otros que han surgido como el Programa Vínculos, en el año 2006, que nació para solucionar las temáticas de pobreza y soledad que afectaban a las población de tercera edad. En resumidas cuentas, el tema de la implementación de políticas públicas en materias del envejecimiento poblacional y de la tercera edad, se han ido constituyendo en

forma paralela con la implementación del Servicio Nacional de Adulto Mayor, han ido adquiriendo nuevas temáticas y dejando atrás otras como describiremos en los capítulos posteriores.

Finalmente en la fase de la evaluación que deben poseer todas las políticas públicas, nos hemos logrado percatar que existen situaciones muy dispares, en este sentido hay programas que no cuentan con una evaluación desde que comenzó su ejecución, otros programas cuentan con muy buena acogida y su evaluación es bastante positiva. Es importante mencionar que la evaluación es de carácter constate, mes a mes a través de informes programáticos, cuadro de mando integral, resultado por impacto, etc. De la misma forma el servicio esta en un constante proceso por la mejora de su calidad, al igual que introduciendo nuevos instrumentos para mejorar su gestión tanto territorial como funcional. Del mismo modo se ha empezado a trabajar de la mano con las organizaciones de adultos mayores a lo largo del país, las cuales tienen un carácter más consultivo, pero que entregan una retroalimentación desde su perspectiva como adultos mayores, necesaria que debe tener cualquier servicio o programa para que realicen una gestión eficiente. A su vez existen instancias de evaluación y coordinación de nudos críticos y potencialidades a nivel nacional como regional, en las cuales participan, distintas autoridades de gobierno y en algunos casos organizaciones de carácter privado que juegan un rol preponderante en materia de seguridad social. De esta forma el Servicio Nacional del Adulto Mayor, posee una red amplia de evaluación de su funcionamiento, sin embargo, es insuficiente al momento de analizar el impacto de los objetivos que están teniendo las políticas públicas en ejecución.

## **CAPÍTULO III: Envejecimiento, perspectiva conceptual**

### **3.1.- Antecedentes del envejecimiento poblacional**

Autores como Moragas y Bazo, entre otros, muestran con proyecciones preocupantes el aumento de esta parte de la población. Es por esto que los gobiernos, del lado sur del globo, deberán demostrarse preparados para enfrentar el tema. Los estudios realizados en esta materia demuestran que el envejecimiento es una realidad que se acrecienta cada día de manera inquietante, según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Chile es uno de los países considerados con “envejecimiento acelerado”, y se espera que para el 2025 tenga el índice de envejecimiento más alto de la región, superando a países que tradicionalmente tuvieron tasas de envejecimiento más altas como Argentina y Uruguay (Adulto Mayor). Los problemas con la disminución de la natalidad, la baja mortandad de la población sobre todo la infantil y el aumento en la esperanza de vida, son argumentos que reafirman este tema, y que siembran la preocupación de ¿cómo se podrá mantener a esta gran cantidad de personas que no posee más ingresos que sus pensiones, que no cuentan con apoyo familiar y tampoco psicosocial asegurándoles un buen estándar de vida?

### **3.2.- Historia y análisis del envejecimiento poblacional**

El envejecimiento poblacional ha evolucionado en su concepción, antiguamente como plantea Ken Dychtwald “esa gente no envejecía, se moría” (Bazo, 1990). Tanto en Chile y el mundo, la población envejece a proporciones antes no conocidas, esto es producto del aumento de la esperanza de vida, principalmente debido a que las condiciones de salud y calidad de vida han mejorado considerablemente en el último tiempo. Esto va de la mano con estudios que se han desarrollado durante los últimos 30 años, que revelan una disminución de la mortalidad infantil, pero también una disminución de la natalidad, la prestación de mejores servicios a la población son factores que han ayudado a que la comunidad tenga mejores percepciones de su pronóstico de vida. Este fenómeno explicado por estos tres ejes centrales (aumento de la calidad de procedimientos, aumento de su cantidad y las prestaciones de servicios sociales), ha significado que tengamos un aumento considerable de la población anciana en la actualidad, y para el futuro se estima que esta situación se acrecienta aun más. Según estimaciones “Los adultos mayores de 60 años que representaban el 8,1% de la población total de América Latina en el año 2000, pasarán a ser el 14,1% en 2025 y representarán cerca de la cuarta parte de la población total (23,4%) en 2050” (Suarez & Pescetto, 2002). Este proceso se ha vivido con ritmos distintos en los diferentes países como se puede ver en la figura 1.

**Figura 1**

## Etapas de envejecimiento para los países de América Latina

Etapas	Países y territorios	Índice de envejecimiento	Tasa global de fecundidad
Envejecimiento incipiente	Bélica	16,1	2,9
	Bolivia	17,9	3,5
	Guatemala	14,5	4,2
	Guayana francesa	19,5	3,3
	Haití	17,0	3,5
	Honduras	15,2	3,3
	Nicaragua	15,9	2,8
	Paraguay	20,4	3,1
Envejecimiento moderado	Bahamas	36,9	2,0
	Brasil	33,2	2,2
	Colombia	26,9	2,2
	Costa Rica	31,3	2,1
	Ecuador	26,8	2,6
	El Salvador	23,2	2,7
	Guyana	29,0	2,3
	Jamaica	32,9	2,4
	México	29,3	2,2
	Panamá	30,2	2,6
	Perú	27,0	2,5
	República Dominicana	24,8	2,8
	Santa Lucía	36,0	2,2
	Suriname	31,4	2,4
	Venezuela (Rep. Bol. de)	25,7	2,5
Envejecimiento moderadamente avanzado	Antillas Neerlandesas	67,8	1,9
	Argentina	54,1	2,3
	Chile	57,7	1,9
	Guadalupe	62,1	2,1
	Trinidad y Tabago	46,5	1,6
Envejecimiento avanzado	Barbados	72,7	1,5
	Cuba	87,8	1,5
	Martinica	84,6	1,9
	Puerto Rico	85,1	1,8
	Uruguay	76,5	2,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía- División de Población de la CEPAL

En la antigüedad no se pensaba en la vejez, no existía la planificación que poseemos en la actualidad, tiempo atrás nunca se hubiese pensado en la jubilación o en los mecanismos de previsión que poseemos en el día de hoy, menos que la mujer entrase en el mercado laboral, y que el Estado debiese preocuparse de su rol en la sociedad, cuando ésta cumpliera su etapa laboral. Todos estos métodos y situaciones se han ido incorporando en el diario vivir de las personas, debido a la necesidad que se creó con el incremento de la proyección de la vida.

### **3.3.- Rol de Estado**

El aumento explosivo de la expectativa de vida de la población desencadena en lo que expresa la autora María Teresa Bazo: “Por primera vez en la historia el volumen y proporción de personas ancianas alcanza tal importancia que está llegando a convertirse en un tema de preocupación social. (Bazo, 1990)” En la actualidad los Estados han tenido que tomar cartas en el asunto, el cambio en las coyunturas que va proporcionándonos la historia le otorga un rol importante al Estado, debiéndole hacer frente a este nuevo fenómeno en América Latina.

El aumento de la población adulta mayor acarrea consigo innumerables dificultades, para darle solución a estas, el Estado debe actuar, y dicha acción puede ser vista desde tres puntos de vista, que clasificamos de la siguiente forma:

- Como una Inversión: Debido a que la población adulto mayor, aun puede generar ingresos y retribuir la prestaciones entregadas no solo a través de la generación de recursos económicos, sino que también con su rol activo en la sociedad. Por ejemplo invertir en salud de calidad para este sector de la población, puede reducir los gastos, que se generarían al atender la enfermedad solo cuando está en su mayor gravedad.
- Como Gasto: Depositar dinero en personas que no generan rentabilidad, y en su mayoría requieren de prestaciones de elevado valor y que no pueden cubrir con sus propios ingresos, sólo genera un gasto, ya que dichas prestaciones no podrán ser retribuidas por los adultos mayores.
- Justicia: Visto como una recompensa, por lo entregado por los adultos mayores en sus años de actividad a una nación. Reconociendo que los logros obtenidos por un país no dependen solamente de los gobernantes que han tenido, sino que también de la población que ha contribuido al progreso de la sociedad.

Estas tres clasificaciones se darán con mayor o menor intensidad en los países según el régimen de bienestar que posean (según la clasificación de Espin Andersen).

En un régimen Liberal, en el que predomina el mercado y margina a las familias y al propio Estado (Espin, Sonia, & Manuel, 2006), predominará una visión de este depósito de dinero en los adultos mayores como un gasto.

En un régimen Conservador Corporativo, en que la familia constituye el eje central predominará el rol de justicia de la implementación de una política pública hacia este sector de la población.

Finalmente, en un régimen social democrata, en que el Estado juega un rol principal se hará primordial la creación de políticas públicas para la tercera edad, ya que estas serán consideradas como una inversión en el capital social de este sector de la población

El rol del Estado, claramente varía en cada país, dependiendo entonces del régimen que posea y del momento histórico que viva. Es muy distinto analizar el rol que juegan los Estados de Europa respecto de los servicios y prestaciones que le ofrecen a este estrato, que un Estado de América Latina, como también es distinto analizar las gestiones y programas realizados en el gobierno del Presidente, Ricardo Lagos, con lo que sucede en el actual gobierno del Presidente, Sebastián Piñera.

### **3.4.- Pronósticos e injerencia del envejecimiento**

El envejecimiento tiene muchas aristas, una de ellas tiene relación con la feminización que está sufriendo, las estimaciones y estudios, revelan que son las mujeres quienes poseen mejor pronóstico de vida, ellas son también las que poseen menor cantidad de recursos para jubilarse, todo lo anterior además influye en que sean las ancianas quienes se encuentren más propensas a enfrentar el proceso del envejecimiento en soledad. Otra arista en relación al envejecimiento es la soledad, si bien son mujeres las que principalmente la viven (en su caso la soledad se ve acentuada), es una realidad de las personas adultas mayores en general, y que se ve reflejado en la discriminación que este sector de la población posee. De lo anterior podemos decir entonces que una tercera arista del envejecimiento es la relacionada con la discriminación de este grupo social, en muchas ocasiones esto ocurre por las dificultades propias de la edad, y por lo complejo que se les hace insertarse en una sociedad moderna.

Además el envejecimiento tiene aspectos sociológicos y societales muy importantes, que son las piedras de tope del trabajo que se pueda desarrollar con las personas mayores. Un aspecto que es esencial para un envejecimiento digno, es el rol de la familia, situación que en el Chile actual es deficitaria, y cada vez más las familias se despreocupan de sus ancianos, y los hacen llegar a hogares de acogida, o simplemente los abandonan debiendo estos vivir solos, sin mayor comunicación con su familia directa (Moragas, 1998).

Como vemos el tema del envejecimiento es bastante amplio, sin embargo lo cierto es que ésta es una realidad que se acentúa día a día, y los índices de población adulta

mayor en comparación con el resto aumenta considerablemente. Es este estrato de población vulnerable, por las distintas aristas que lo componen y es por ello que las políticas públicas que se implementan en la actualidad deben dar cabida a los requerimientos y necesidades que urgen solucionar.

## **CAPÍTULO IV: Problemas a la hora de envejecer**

### **4.1.- Pobreza:**

En Chile ha existido un cambio desde el concepto de pobreza hacia la vulnerabilidad de las familias y personas, evaluando diversos puntos, no solamente el ingreso percibido. La vulnerabilidad socioeconómica se define como pérdida de bienestar causada por el riesgo que proviene de la variabilidad del ingreso, entre otras variables (Hench, 2010).

#### **4.1.1.- Pensiones y Reforma Previsional:**

La calidad de la vida de los adultos mayores tiene relación con su acceso a recursos monetarios y no monetarios (ingresos, bienes y servicios) suficientes para que vivan su vejez sanos y activos (Guzmán). En base a esto es que existe desde hace mucho tiempo en gran parte del globo, sistemas que aseguran que los adultos mayores, tengan la posibilidad de adquirir recursos tanto monetarios como prestaciones en servicios básicos, si bien estos pueden variar dependiendo del país, o del ahorro propio de la persona, existen las instancias para cubrir las necesidades básicas en gran parte de la población mayor. “Sin embargo, los sistemas previsionales de la mayoría de la región no permiten a la fuerza laboral acumular recursos para una vejez digna sin depender de un trabajo adicional o de ayuda familiar” (Guzmán), y esta es la principal preocupación que existe hoy en día, ¿Cómo hacer que esos recursos sean los pertinentes?, en base a esto, el Gobierno de Chile ha impulsado la Reforma Previsional desde el Gobierno de la Presidente, Michelle Bachelet, y bajo la responsabilidad del encargado de presupuesto de aquel entonces, Mario Marcel, se creó la Comisión para la Reforma del Sistema Previsional o Comisión Marcel. Los lineamientos principales de dicha comisión consistían en una pensión solidaria mínima a todos los chilenos sin acceso a ingreso en su vejez (incluidas las dueñas de casa), y un aporte adicional para quienes sí han cotizado en el sistema pero sus pensiones son bajas (Todo lo que debe saber de la reforma previsional, 2011).

La Reforma Previsional posee ejes claves, como lo son: La Pensión Básica Solidaria (PBS) que asegura a toda la población en cuanto ellos cumplan los 65 años de edad sin haber cotizado en los sistemas de pensiones o habiendo cotizado menos del mínimo para jubilar y perteneciendo a los sectores más pobres y vulnerables del país que, les será otorgada una pensión, que en el año 2008 partió entregando \$60.000, pero ha ido aumentando hasta llegar en la actualidad a \$75.000. Según estimaciones se cree que el 60% de las mujeres recibirán esta pensión. Además de la PBS, la reforma incluye un Aporte Previsional Solidario (APS) el que está destinado a aquellas personas que sí han cotizado en algún sistema previsional, pero el resultado de esta cotización no les permite tener una jubilación digna, en este caso, el Estado entregará un suplemento para incrementar la pensión, y, de esa forma, asegurar la recepción de un monto que permita a las personas acceder a una mejor calidad de vida (Todo lo que debe saber de la reforma



previsional, 2011). Éste además está siendo entregado según una escala definida por ley, la cual será progresiva, pudiendo llegar en el mejor de los casos a un monto total de \$255.000, la cobertura del APS en los primeros años se focalizará en el 40% más pobre del país y en el año 2012 se llegará a cubrir el 60% de menor ingreso, llegando a constituir alrededor de un millón y medio de beneficiados. La reforma incluye los denominados Aporte Previsional Voluntario (APV) que tiene por finalidad ahorrar más del mínimo legal, haciendo aportes voluntarios y así poder disponer de mayor cantidad de recursos para la posterior jubilación, se le denomina también como APV Colectivo, porque se puede contar con la colaboración del empleador y acuerdos suscritos con el resto de los trabajadores, "El sistema previsional actual fue creado para que personas recibieran una pensión que fuera más o menos del 70% de lo que ellos recibían mientras trabajaban, pero el aumento de las expectativas de vida y la baja de las tasas de interés a nivel mundial han disminuido las pensiones, explica Jorge Claude, por lo cual se hace necesario métodos voluntarios para cubrir de buena manera este aumento en la esperanza de vida (Todo lo que debe saber de la reforma previsional, 2011). La reforma también incluye aspectos que antes no eran tocados, como es el caso de los independientes, que no poseían sistemas de cotización normados, con la reforma esto se regulariza y desde ya, se empieza a trabajar en que se incorporen al mundo de la previsión, y por último se incluye lo del bono por cada hijo nacido, entendiendo que la mujer era el género más vulnerable y por ende al que más había que ayudar. Este bono equivale al 10% de 18 salarios mínimos, de esta forma se aumentará la pensión que recibirá en el futuro.

#### 4.1.2.- Salud:

Este es uno de los aspectos más importantes en que el Estado debe accionar, para asegurar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos de un país. En ésta área, el Estado chileno ha establecido condiciones que permiten que los Adultos Mayores de nuestro país puedan satisfacer condiciones mínimas, que logren fortalecer la salud de la tercera edad. A continuación describiremos en que se traduce la intervención del Estado en materias de salud pública.

*4.1.2.1.- PACAM:* En atención a los altos niveles de desnutrición en este sector de la población es que se crea el Programa de Alimentación Complementaria (PACAM), que busca dar cobertura al 100% de los adultos mayores, con una edad superior a los 70 años. Este programa consiste en la entrega mensual de una bebida láctea y una crema Años Dorados, solucionando con esto parte de la problemática en lo relativo a las carencias nutricionales de los adultos mayores de nuestro país (Programa Alimentario, Red Salud, 2010).

4.1.2.2.- Eliminación del 7%: En Chile, la provisión de servicios de salud es de carácter mixto, público y privado. Esta provisión de salud, se lleva a cabo mediante un aporte obligatorio de los trabajadores asalariados, que asciende al 7% de su renta imponible. En el sector público, quien administra este seguro es FONASA, con esto se genera un fondo que se costea con las cotizaciones de los trabajadores afiliados a él y con las transferencias que del presupuesto de la Nación se le realizan, dirigidas a cubrir a quienes no están en condiciones de aportar al sistema, indigentes, y para poder costear las acciones de salud pública.

Con el aumento de la expectativa de vida en nuestra población, existen nuevas enfermedades degenerativas que deben comenzar a ser cubiertas por el sistema previsional, enfermedades que no pueden ser costeadas por los adultos mayores que poseen pensiones bajas, es por esto que varias de estas patologías están insertas en el programa GES, buscando darle total cobertura a estas necesidades.

En los primeros días de noviembre del año 2011 entró en vigencia la eliminación gradual del 7%, los primeros favorecidos serán los pensionados del Sistema de Pensiones Solidarias, ya sean beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria como de Aporte Previsional Solidario. Ellos ya no pagarán el 7% de su cotización de salud y podrán atenderse en la modalidad de libre elección en Fonasa, si están afiliados a ella (Biblioteca Congreso Nacional). Los afiliados al sistema de AFP, también tendrán el beneficio, y entrará en vigencia para ellos a contar del mes de diciembre del año 2012.

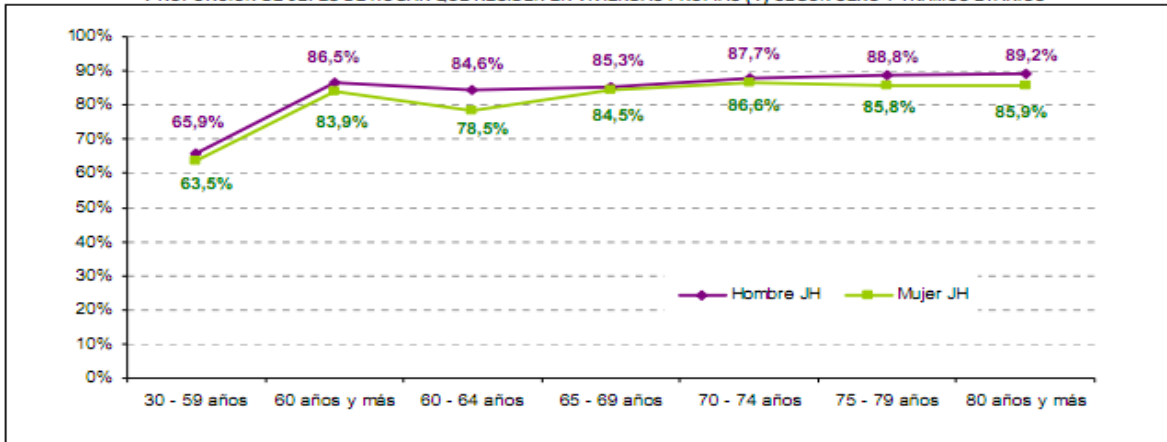
Con esto el Estado busca además de asegurar las prestaciones de salud a los adultos mayores de nuestro país, aumentar los ingresos que ellos efectivamente reciben, incrementando sus pensiones en un porcentaje importante, lo que les permitirá destinarlo a otras acciones que tengan poco cubiertas.

#### 4.1.3.- Vivienda:

Los adultos mayores, en nuestro país viven diversas realidades en esta área, muchos de ellos en sus casas propias residen con familiares, hijos, nietos, etc., otros viven en las casas de sus familiares, un porcentaje menor de ellos reside en establecimientos de larga estadía (ELEAM), u hogares de ancianos. La mayor dificultad que se vive en esta etapa de la vida es que las casas habitaciones en que ellos habitan, no cuentan con la implementación adecuada, acorde a las necesidades de los adultos mayores.

**Figura 2**

**Adultos Mayores que Residen en Viviendas Propias**



Fuente: Elaboración SENAMA en base a CASEN 2006, con factores de expansión en base a CENSO 2002.

4.1.4. Trabajo en la Tercera Edad:

En esta área de estudio, es necesario, hacer un diferencial entre las participación de hombres y mujeres en la vida laboral ya que, en el caso de los hombres, alrededor de un 43% de ellos se mantiene activos en la vida laboral a ya avanzada edad, porcentaje que disminuye en el caso de las mujeres quienes en un 15% se mantienen activas laboralmente (figura3).

A nivel nacional la cantidad de adultos mayores que se mantiene activa laboralmente sobre pasa el 25%, cifra que puede ser explicada por diversas razones. Una de ellas es que las pensiones recibidas no son suficientes para satisfacer sus necesidades, lo que los obliga a mantenerse activos laboralmente, otra de las causas es que los trabajadores no reciben jornadas de desvinculación adecuadas en las que ellos conozcan los beneficios que les brinda el Estado de manera tal de mantenerse activos en su envejecimiento, logrando con ello una plena inserción en las redes locales.

**Figura 3****Participación de Adultos Mayores en el Mercado Laboral**

Sexo y zona de residencia	Quintil Autónomo Nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
<b>Total Nacional</b>	14,5%	21,4%	23,6%	34,4%	46,2%	27,3%
Hombre	23,7%	35,6%	40,6%	52,7%	65,7%	43,0%
Mujer	7,2%	10,2%	10,8%	20,4%	29,9%	15,0%
<b>Total Urbano</b>	15,1%	21,2%	22,9%	33,5%	45,2%	27,6%
Hombre	24,2%	35,1%	39,5%	51,1%	64,2%	43,3%
Mujer	8,4%	11,1%	11,0%	20,7%	29,9%	16,0%
<b>Total Rural</b>	12,9%	22,2%	28,1%	42,1%	58,4%	25,5%
Hombre	22,7%	37,4%	47,1%	64,3%	79,9%	41,7%
Mujer	3,5%	6,0%	9,6%	16,9%	29,2%	8,8%

Fuente: Elaboración SENAMA, en base a Encuesta CASEN 2006 con factores de expansión poblacional según CENSO 2002

Sin duda las problemáticas, recién descritas se relacionan directamente, puesto que con pensiones más elevadas los adultos mayores, pueden llevar acabo actividades que los mantengan como un sector activo de la población, en esto también influye la relevancia que cobran las políticas públicas que se implementan en esta materia, puesto que al ser percibidas por los usuarios como efectivas lograrían el impacto adecuado, puesto que en la actualidad del total de adultos mayores del país solo un 25% de ellos participan en organizaciones, lo que refleja, el bajo impacto de estas políticas en su población objeto.

#### 4.2.- Soledad:

El término soledad refiere la carencia de compañía que experimenta un individuo. Este aislamiento y falta de contacto con otras personas puede deberse a diferentes cuestiones, por propia elección de la persona, porque se siente triste y no tiene ganas de vincularse con otros, o bien por el contrario, porque le gusta y disfruta estando sin ningún tipo de compañía. En este ámbito cobran un rol relevante las familias y las redes que puedan generar los adultos mayores.

##### 4.2.1.- Rol de la Familia

El rol que juega la familia de una persona de la tercera edad sin duda es trascendental en esta etapa de la vida del ser humano. Los adultos mayores tienden a requerir el apoyo de otros para enfrentar su subsistencia y bienestar cotidiano

principalmente por: i) su progresivo deterioro físico y mental que los hace requerir de la ayuda y el cuidado de otros; ii) el retiro de la fuerza de trabajo, sea porque está establecido por la ley o porque se ven socialmente presionados a hacerlo. Lo que provoca que no cuenten con recursos financieros o que se vean disminuidos ya que, por lo general, las pensiones son mucho menores que los sueldos (Barros, 1981). La soledad que sufren las personas de la tercera edad en la actualidad sin duda solo contribuye aislar socialmente a las personas dejando de lado sus intereses y requerimientos. Por esto es fundamental el rol que juega la familia como un soporte que contribuye a insertar a esta parte de la población en la sociedad, como seres activos y participantes de este ciclo continuo de formación social.

“Con la vejez, esta fragilidad y sus limitaciones aparecen, se instalan y sustraen grados variables de esa autonomía, en tiempo y en magnitudes también variables. No obstante, la relativa ambigüedad del término – ya se ha abierto la polémica por la inevitable coexistencia con los aspectos mentales y sociales en los que se desenvuelve normalmente cada una de las personas- permite apreciar que estas limitaciones funcionales y generadoras de dependencia, sensibles de recibir asistencia o ayuda, chocan contra un formidable rango y la difícil tarea de circunscribirlas y, obviamente de calcularla, ya que en la vejez pueden abarcar lapsos medidos en décadas” (Kaplan, 2001).

La importancia de la familia radica principalmente en el apoyo que ésta pueda brindarle a sus adultos mayores para superar las limitaciones que los hacen sentirse marginados de la sociedad.

#### 4.2.2.- Redes Sociales (Uniones Comunales y Clubes de Adultos Mayores):

Los adultos mayores, se organizan a través de clubes de adulto mayor, para formar uno, deben estar inscritas en éste al menos 15 personas mayores de 60 años, deben tener personalidad jurídica vigente, estos clubes tienen distintos fines, teniendo como objetivo general mantener activa a la población adulta mayor del país a través de diversas actividades a fines con sus propios intereses.

Las Uniones Comunales de Adulto Mayor: Agrupan a todos los clubes de adultos mayores de una comuna, amparándolos. A través de estas organizaciones se busca bajar la información desde SENAMA y las diversas instituciones que prestan servicios destinados a esta población hacia los Clubes de Adultos Mayores (CAM), quienes finalmente distribuyen la información recibida entre todos sus integrantes.

Es con estas organizaciones, que SENAMA trabaja directamente para el trato con adultos mayores. Los CAM y UCAM, pueden postular a diversos proyectos amparados bajo

la figura del Fondo Nacional del Adulto Mayor (FNAM) que adjudica montos de dinero después de una evaluación a iniciativas presentadas por adultos mayores.

De entre los presidentes de UCAM se elige quienes serán los consejeros, son ellos lo que plantean las problemáticas de los adultos mayores en las coordinaciones regionales de SENAMA, buscando con ello influir en la creación de políticas públicas desde un punto de vista de usuarios y perceptores directos de el impacto que estas tienen.

#### 4.2.4 Mujer y Feminización del Envejecimiento:

En la mayoría de los países las mujeres viven más que los hombres, entre cuatro y siete años más, por lo que aumenta su probabilidad de vivir solas, ya que la tendencia general dice que las mujeres tienden a casarse con hombres mayores, debiendo enfrentar solas su proceso de envejecimiento “No solo la vejez es femenina, sino también la viudez lo es” (Bazo, 1990). Esto puede provocar efectos indeseados en la población adulta mayor femenina, una soledad física muchas veces acentuada por los grandes grados de defamiliarización existente en el globo, puede llevar al aislamiento social, sobre todo de las mujeres y de las personas con menos recursos económicos. En las mujeres pertenecientes a la tercera edad se ven de mejor manera reflejados los cambios que se han realizado en materia de políticas públicas, puesto que son ellas quienes más sufren al llegar a edades avanzadas.

En la pirámide invertida que se está dando en nuestro país es claro ver que la cantidad de mujeres adultas mayores supera con creces la cantidad de hombres, debiendo enfocarse el Estado en políticas públicas enfocadas a este sector de la población.

## **CAPÍTULO V: Chile Actual, ¿Cómo responde a las problemáticas del envejecer?**

### **5.1.-Políticas Públicas para el Adulto Mayor en Chile:**

En Chile, existe un servicio público dedicado exclusivamente a la protección y bienestar del adulto mayor, es el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Los principales programas que ejecuta este servicio son:

I.- Asesor Seniors: A través de un convenio que involucra al Programa Puente y a SENAMA se pretende que adultos mayores voluntarios brinden apoyo escolar a niños y niñas de enseñanza básica en situación de vulnerabilidad. Este apoyo es un reforzamiento que se realiza una vez a la semana en la casa del menor, pretendiendo cumplir un plan de trabajo establecido en conjunto.

Este programa busca insertar en la sociedad a las personas de la tercera edad que cuenten con conocimientos, especialmente a docentes, estableciendo una relación Inter.- generacional (SENAMA, 2011).

II.- Vínculos: Este programa está orientado a adultos mayores de más de 65 años de edad en situación de vulnerabilidad que vivan solos o con otro adulto mayor y que estén integrados a la red local de protección social. Brinda apoyo psicosocial, acceso preferente al subsidio de agua potable, pensión básica solidaria de vejez y subsidio a la obtención de carnet de identidad, además de asegurar buenas prestaciones de salud por parte del centro asistencial al que pertenezcan, teniendo aquí en cuenta la entrega de alimentación prótesis, órtesis y vacunas de forma oportuna (SENAMA, 2011).

III.- Fondo Nacional del Adulto Mayor: Se encuentra establecido por la ley Nº 19.828 y asigna recursos destinados al financiamiento de proyectos ideados y ejecutados por organizaciones de personas mayores, fomentando de este modo la autonomía y participación social de las personas de la tercera edad. Contribuyendo con esto a mejorar su calidad de vida a través de esta integración (SENAMA, 2011).

IV.- Escuelas de Formación para Dirigentes de Organizaciones de Mayores: Este programa busca formar a líderes mayores y desarrollar en ellos las habilidades y competencias de dirigentes, además de esto se les educa en relación a la oferta pública de programas que les permitan participar de manera más activa.

El Programa se desarrolla en 2 líneas básicas:

1.- Información sobre derechos, oferta pública y estimular la participación de nuevos dirigentes: Para ello se realizan las Jornadas Por el Derecho a Saber, que son actividades informativas orientadas a socializar

conocimientos respecto a temáticas importantes para los adultos mayores organizados. Se realizan a nivel provincial y regional. Participan dirigentes pertenecientes a Uniones Comunales, clubes y asociaciones de personas mayores de la región donde se desarrolla la jornada.

2.- **Consejos Asesores Regionales de Mayores:** Son organismos asesores del Servicio Nacional del Adulto Mayor, SENAMA. Se encuentran constituidos por dirigentes mayores, representantes de Uniones comunales, clubes y asociaciones de adultos mayores elegidos democráticamente por sus pares, en todas las regiones del país. Su objetivo es generar instancias de participación de las personas mayores organizadas capaces de proponer políticas o medidas destinadas a fortalecer la asociación regional en relación al respeto de sus derechos (SENAMA, 2011).

V.- **Servicios y Vivienda para el Adulto Mayor:** Tiene como finalidad que cada persona mayor en situación de vulnerabilidad con requerimiento de vivienda tenga la posibilidad de acceder a una solución de acuerdo a su necesidad específica. Para esto se analizan sus condiciones de funcionalidad y sus niveles de dependencia.

En su línea de vivienda, este programa distingue tres tipos de soluciones habitacionales:

1.- **Establecimientos de larga estadía (ELEAM):** para mayores en situaciones de dependencia severa, existiendo 14 proyectos en distintas etapas de ejecución a lo largo del país.

2.- **Conjuntos de viviendas tuteladas (condominios):** para mayores con funcionalidad reducida y/o autovalentes, con 13 proyectos en ejecución a lo largo del país.

3.- **Viviendas stock SERVIU:** que corresponden a los inmuebles construidos por dicho Servicio y que serán traspasados gradualmente a SENAMA, para su entrega en comodato a mayores.

VI.- **Turismo Social:** Este programa financia viajes por un día a lugares de interés histórico, cultural y turístico, para personas de la tercera edad en situación de vulnerabilidad social y con diferentes grados de dependencia. Por lo anterior el programa busca contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, generando acciones que valoran la recreación y el ocio (SENAMA, 2011).

De las Políticas Sociales recién mencionadas, destaca el programa vínculos, que busca dar solución a las dos problemáticas caracterizadas en esta investigación.

Como veíamos anteriormente, son diversas las políticas públicas que están siendo implementadas para los adultos mayores.



Buscando dar solución a las dos principales problemáticas desarrolladas en esta investigación como lo son la soledad y la pobreza, es que surge el Programa Vínculos.

## 5.2.- Programa Vínculos:

Este programa de gobierno surge bajo el alero del entonces Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), y se encuentra incluido dentro de Chile Solidario. Tiene como fin principal brindar atención integral a las personas mayores de 65 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad, entregándoles una atención preferente en los beneficios sociales de los cuales son potenciales usuarios, para lo cual se busca a través de el apoyo de monitores, la construcción de una red de protección que le permita al adulto mayor, contar con diversas ayudas y sintiéndose integrado dentro de su entorno social.

Este programa al igual que el Programa Puente, también perteneciente al Chile Solidario, busca asegurar condiciones mínimas de calidad de vida para los adultos mayores participantes de este programa. Estas condiciones mínimas se dividen en cinco dimensiones, agrupándose de la siguiente manera:

- 1.- Dimensión de Identificación.
- 2.- Dimensión de Salud.
- 3.- Dimensión de Ingresos.
- 4.- Dimensión de Equipamiento Básico.
- 5.- Dimensión de Vinculación Comunitaria.

Con el logro de la satisfacción de cada una de estas dimensiones se logra dar cumplimiento al objetivo de este programa que es asegurar que las personas mayores de 65 años, en condiciones de vulnerabilidad, cuenten con subsidios garantizados, y que puedan acceder en forma preferente al conjunto de prestaciones sociales y se encuentren integrados a la red comunitaria de protección social mediante el acompañamiento Psicosocial que brinda el monitor comunitario a través de sesiones individuales y grupales.

Cada Municipalidad, que cuente con el Programa Vínculos, deberá encargarse de dar la cobertura de beneficiarios, con la partida presupuestaria destinada para ello, además de diseñar la propuesta de intervención comunal.

El monitor comunitario del Programa Vínculos, es contratado por la Municipalidad en que se ejecute el programa, ellos deben ser capacitados por los gestores vínculos, quienes están encargados de brindarles asistencia técnica. Estos gestores son funcionarios

de SENAMA y deben dar coordinación a todas las comunas que desarrollen el programa en cada región.

Respecto de una evaluación del programa realizada a nivel central, para ver el impacto de este con sus principales ventajas y debilidades no hay nada hecho, recién para el año 2012 se espera la realización de una evaluación del impacto del programa vínculos, tras seis años de su ejecución. En este ámbito sólo se cuenta con el trabajo realizado por la consultora CCI quienes realizaron un estudio caracterizando a los usuarios, y distinguiendo los principales impactos que se han obtenido en los adultos mayores desde su participación en el Programa.

De los usuarios del programa Vínculos, la presencia de mujeres es mayor que la presencia de hombres, siendo un 25,9% de los usuarios, del sexo masculino y un 74,1% del sexo femenino. Respecto del parámetro de edad la moda (frecuencia más alta) de usuario se encuentra en el intervalo de 70 a 79 años.

La situación de abandono en que viven los adultos mayores, también se ve reflejada en este estudio, que demuestra que de entre los usuarios del programa un 57% de ellos vive solo y un 43% declaró vivir acompañado (por otra persona adulto mayor), además de esto los usuarios se caracterizan por los bajos niveles de escolaridad que alcanzaron existiendo un 53% de ellos que no superaron la educación básica.

Para los usuarios del programa, este es considerado principalmente como bueno o muy bueno, principalmente dado por la relación y cercanía que se genera entre los Adultos Mayores y el Monitor Comunitario del programa, manifestando muchos de los adultos mayores que consideran poco el tiempo de acompañamiento que se realiza del programa (un año). El rol del monitor es esencial en el correcto desarrollo del programa, ya que este es la cara visible frente a los adultos mayores realizando con ellos sesiones periódicas, ya sea en su forma individual o grupal, lo que al fin de la ejecución del programa logra generar un fuerte lazo entre el usuario y el monitor.

De entre los principales resultados obtenidos, los más valorados son la oportunidad de compartir con personas mayores, acceder a la Pensión Básica Solidaria y al sentirse empoderados para la correcta realización del ejercicio de sus derechos.

Según el estudio realizado el programa Vínculos ha logrado un impacto sobre la propia concepción que tiene el adulto mayor de su realidad, sintiéndose más responsable por esta y tomando conciencia de los beneficios de los cuales es sujeto.

Como mencionábamos anteriormente, este programa se desarrolla con la asistencia técnica de los Gestores Vínculos de SENAMA, pero la cantidad de estos se hace insuficiente para dar la cobertura adecuada a todas las comunas que a nivel regional solicitan esta asesoría. Además de esto, el programa es incapaz de adecuarse a todas las diferentes realidades en que viven los adultos mayores, junto con ello existe una sobre carga de trabajo tanto de los encargados comunales, como en los monitores comunitarios,

quienes, no cuentan con incentivos ni con un sueldo acorde a sus responsabilidades, además de la gran carga que deben llevar, puesto que en muchas ocasiones para obtener la ejecución del programa los Municipios ofrecen una mayor dotación de personal, que finalmente sólo recae en la encargada y en los monitores.

Las fallas en el diseño y la ejecución del programa pueden estar dadas por diversas razones, entre las que distinguimos:

- Los objetivos que se pretenden alcanzar con esta Política Pública, no están bien definidos a nivel político, por lo que muchos de los vacíos del programa quedan bajo la interpretación de los encargados de implementarla, en este caso de los Municipios a través de los encargados del programa y los monitores comunitarios, por lo que el programa es percibido de diferentes maneras, puesto que no está siendo igualmente implementado.
- En el diseño de esta política pública no han sido tomadas en cuentas las diferentes realidades que puede abarcar el programa, debiendo ser mejorado en este aspecto el programa, para hacerlo técnicamente viable para todas las realidades y diferentes valores que se poseen en nuestro país.
- A pesar de que el proceso de ejecución se encuentre señalado en la resolución 01056 del 13 de julio de 2009, no existe uniformidad de su implementación, ya que este cuerpo legal, no considera realidades distintas como las que puede vivir un adulto mayor vulnerable que vive en zonas extremas o en zonas rurales, por ejemplo.
- Los responsables de la ejecución de esta política pública son los municipios a través del encargado del programa y del monitor comunitario, están claramente definidos, pero su dotación no es la adecuada para el funcionamiento óptimo de esta política social.
- Para la creación de este programa solamente se contaba con el CENSO del año 2002 y con los datos de vulnerabilidad de los Adultos Mayores, no existió un apoyo social a través de grupos sociales, esto porque los adultos mayores no se encuentran organizados para influir en la creación de políticas públicas que van enfocadas hacia sus principales necesidades.

Podemos decir que el programa Vínculos ha sido una política social correctamente implementada, ya que ha logrado resolver en parte el problema de la vulnerabilidad de los adultos mayores que han sido usuarios del programa, pero sin embargo, no ha sabido responder a las condiciones ni se ha adaptado a las nuevas necesidades de los adultos mayores de nuestro país. En este sentido además el programa solo ha sido capaz de dar solución a los problemas de pobreza y soledad cuando se encuentran ambos, pero respecto de los adultos mayores que viven solo con una de estas problemáticas no se ha

realizado ningún trabajo para evitar que sean a futuro potenciales usuarios de este programa.

## Capítulo VI: Problemas no Resueltos por la Intervención del Estado

La implementación constituye un espacio temporal fundamental en la consecución de los objetivos que nos planteamos desde un comienzo. Si pudiéramos definirlo de forma sencilla, diríamos que es la etapa, en la cual se logran las transformaciones de lo planteado en nuestros programas, a objetos concretos y reales, tangibles para la población. Subirats (2008), lo define de la siguiente forma “tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública”. Según Perssman y Waldasky (1984), “la implementación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados”. En base a lo anterior, es que analizaremos los elementos centrales de la fase de implementación:

Una vez que SENAMA entró en el proceso de implementación, y hasta la actualidad, ha elaborado una serie de estudios a través de alianzas estratégicas con organizaciones de carácter privado, las cuales cuentan con la finalidad de proporcionar estudios de investigación que nos entreguen la mayor cantidad de información para poder afrontar esta problemática de la mejor forma posible, a través de esta herramienta es que se da solución a uno de los grandes problemas con que contaba este servicio al comienzo de su ejecución, en la actualidad se cuenta con innumerables estudios actualizados y aplicados a la población nacional como mundial. Además, es importante mencionar otras alianzas con otros servicios tanto públicos como privados, cuyo objeto es conformar una red de servicios más amplia que la que entregaba en un comienzo SENAMA. Se debe mencionar que durante la implementación propia que ha tenido este servicio, se ha logrado ampliar su oferta de servicios y estos se han modificado considerablemente, en este sentido, el programa Fondo Nacional del Adulto Mayor, nace de la mano con el servicio, sin embargo tanto en el año 2007 y 2008, se le han ido incorporando componentes de financiamiento, para que sus resultados sean mejores, este fondo de financiamiento de proyectos autogestionados hacia los adultos mayores, es uno de los que cuenta con una mayor aprobación a nivel nacional, puesto que facilita la composición de redes entre ellos mismo, fortalece sus espacios comunes y proporciona actividades de carácter recreativo, esparcimiento, turísticas y culturales, para la ejecución de este programa. Sus principales debilidades las constituye la etapa del diseño, puesto que según expertos del tema el programa cuenta con una apreciación poco precisa de las características del problema, de esta manera no posee un perfil claro y focalizado de la población a la cual se desea llegar, incluso considerando que el servicio en líneas generales intenta disminuir la vulnerabilidad existente de un sector de la población adulta mayor, por esto mismo, al no definirlo de buena manera nos proporciona una inconsecuencia e insolvencia al momento en que deseemos evaluarlo respecto de los objetivos planteados con anterioridad. Otra gran dificultad que posee el programa es no delimita de forma clara y articulada la autonomía, autogestión e independencia de los adultos mayores. Finalmente, el programa cuenta solo con información para medir la cobertura y los aspectos de desempeño relacionados con la eficiencia y economía, debido a esto es necesario que se incorporen mayores indicadores, como lo son la llegada a la población más vulnerable y enfoque de género del programa (DIPRES, 2010). El Programa

Vínculos, se ejecuta desde el año 2006 y en la actualidad se encuentra en ejecución la sexta generación de este programa, que tiene como finalidad orientar y dar respuesta directa y oportuna a las necesidades de adultos mayores con un alto componente de soledad y vulnerabilidad. Este programa, se ejecuta en la actualidad a través de tres áreas, la primera a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y sus Secretarías Regionales Ministeriales a lo largo de todo el país, por otro lado está el trabajo que realiza SENAMA a través de sus gestores Vínculos y finalmente se encuentra el trabajo que realizan los Municipios de todo el país en donde se implementa el Programa, a través de los encargados municipales y monitores. Con esta red interconectada, se intenta dar mayor cobertura con el fin de solucionar la problemática de la soledad y pobreza que analizamos en los capítulos anteriores, sin embargo, este programa cuenta con variadas debilidades, entre ellas podemos distinguir las siguientes; mala focalización de las comunas en donde se implementara el programa año a año, en este sentido es importante mencionar, que los criterios de selección los definen de modo centralizado, tomando en cuenta población total de adultos mayores, población en condiciones vulnerables, población que vive y se desarrolla en soledad, etc. sin embargo estas designaciones son de carácter centralizado y no se preocupan en demasía de las particularidades propias que pueda contar cada región y comuna del país, a su vez la cobertura parece ser insuficiente, debido a que en todas las comunas existen casos de abandono y de gran vulnerabilidad, y muchas de estas quedan sin ser cubiertas o tratadas como corresponde. Otra de las falencias que posee el programa son los escasos recursos que llegan a los municipios donde se ejecutará el programa, estos recursos muchas veces no logran cubrir los implementos y apoyo necesarios para cada una de las 20 sesiones, de igual forma el pago a los monitores es bastante bajo de este modo afecta a su motivación y tiempo en que desempeñara para la ejecución de sus casos destinados. Finalmente el programa cuenta con una red asistencial preferente para los casos en que sea necesario actuar de modo eficiente, sin embargo, en muchas comunas no existe una buena comunicación entre las distintas redes que debiesen prestar servicios a este programa, lo que genera retraso y malestar en la población beneficiaria. Existe el Programa Asesores Senior que parte como proyecto piloto el año 2003 y que ha obtenido resultados importantes tanto para los niños como para los propios Adultos Mayores que participan de la Iniciativa. Este programa nace en el año 2003 como una red de apoyo a la población escolar que participa en el Programa Puente, dentro de la evaluación que se le realiza a este programa es importante mencionar que el 70% de los escolares que participan de esta iniciativa mejoran su rendimiento escolar, y la gran cantidad de adultos mayores que se visten de profesores valoran el hecho de formar redes intergeneracionales y apoyar al desarrollo escolar de menores que viven en situaciones muy complicadas, es por lo mismo que el programa logra en gran medida los objetivos que se ha planteado.

SENAMA implementa una escuela para dirigentes de los adultos mayores a lo largo de todo el país, se dio inicio a este programa desde el año 2007, en la actualidad se han constituido concejos para una implementación más adecuada de este programa, buscando que los adultos mayores, con sus problemáticas y diversas realidades influyan

en la creación de políticas públicas para este sector de la población. Sin embargo el mayor problema que persiste en materias dirigenciales podríamos mencionar aquellas relacionadas con la comunicación de ellos con el resto de miembros de sus clubes o uniones comunales. La información que los dirigentes reciben no fluye del modo óptimo, en muchos de los proyectos que se adjudican son solo algunos quienes poseen la información. De igual manera, este programa lleva solo algunos años en ejecución, por lo cual debe seguir instruyendo y formando mejores dirigentes a nivel nacional, ya que de este modo se lograra empoderar de mejor modo a esta población que cada día aumenta en número y organización.

Finalmente, a raíz de convenios entre SENAMA y otros órganos del Estado, se implementan programas de turismo, los que nacen desde el año 2001 y posteriormente SENAMA se involucra directamente en esta política pública. Cubriendo de buena manera el esparcimiento y recreación de la población adulta mayor con mayores carencias, principalmente aquellos beneficiarios del Programa Vínculos y de Viviendas Sociales. A su vez, SENAMA implementa un Programa de Vivienda Social para los Adultos Mayores, los cuales cuentan con algunos desperfectos, entre ellos es pertinente mencionar los de coordinación con otros servicios del Estado como los servicios de salud, comunicación con en la ejecución de los proyectos con las constructoras y la baja cobertura que logran alcanzar a nivel nacional.

## **CAPÍTULO VII: Conclusiones**

Si bien el Estado ha implementado políticas públicas en busca de la mejora de la calidad de vida de la población adulta mayor, esta no ha sido suficiente, ya que en el diseño de la política pública no se ha hecho participe la población objeto, debido a esto no ha logrado ingerir directamente en dicho proceso.

A su vez, el grado de centralización en la toma de decisiones de SENAMA, provoca innumerables desperfectos en el desempeño de sus funciones en las distintas regiones del país. Por esta razón el servicio falla en la implementación en materias de temporalidad y espacialidad de las políticas públicas.

Las grandes virtudes que posee el Servicio y la línea programática de las políticas que ejecuta el mismo, tienen relación directa con los objetivos centrales, la misión y visión. Las cuales fueron planteadas y diseñadas de una forma ampliada, abarcando inclusive organismos internacionales. Estas virtudes, se acrecientan aun más si recalamos, la juventud que posee el servicio. Sin embargo, es preciso mencionar que posee grandes debilidades y áreas que no ha logrado cubrir de modo óptimo durante el tiempo de ejecución.

En Chile para el diseño de las políticas públicas, los tomadores de decisión, no han tomado en cuenta la experiencia de países más desarrollados, con vivencias semejantes en materias del envejecimiento, replicando políticas públicas que han sido fallidas en estas partes del globo. Además no incorporando a la Agenda de Gobierno temas que debieran ser de preocupación si se siguiera el modelo de crecimiento de adultos mayores que se ha dado en otros países.

La brecha existente entre la creación de la política pública y los resultados reales obtenidos, aun es amplia, esto puede ser atribuido a la inexperiencia de quienes en la actualidad están a cargo de implementar las políticas públicas en esta materia, no logrando el impacto deseado sobre la población objeto.

La creación de la nueva ley del maltrato ha sido un ejemplo del giro que debe implementar este servicio y sus programas en materias del diseño. En la conformación de esta ley contribuyen de forma significativa grupos organizados de adultos mayores, quienes aportaron con su visión para enfrentar la problemática del maltrato y abandono.

Lo anterior puede ser mejorado trabajando el rol de la familia en relación al trato social que se les da a los adultos mayores en Chile.



## Bibliografía

- Adulto Mayor*. (s.f.). Recuperado el 2 de noviembre de 2011, de <http://adultomayor.uc.cl>
- Barros, C. (1981). Ancianos, Familia y Políticas de Desarrollo. *Trabajo Social*, 2.
- Bazo, M. T. (1990). *La Sociedad Anciana*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Biblioteca Congreso Nacional*. (s.f.). Recuperado el 10 de noviembre de 2011, de BCN: [www.bcn.cl/guias/eliminacion/siete-por-ciento-salud-pensionados](http://www.bcn.cl/guias/eliminacion/siete-por-ciento-salud-pensionados)
- Calidad de Vida en la Tercera Edad. (11 de mayo de 2010). *La Tercera*.
- DIPRES. (2010). *Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 2 de noviembre de 2011, de [www.dipres.gob.cl/574/articles-18376\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-18376_doc_pdf.pdf)
- Guzmán, J. M. (s.f.). *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe: ECLAC*. Recuperado el 10 de julio de 2011, de ECLAC: [www.eclac.org/publicaciones/xml/4/10364/serie28.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/10364/serie28.pdf)
- Henoch. (agosto de 2010). *Vulnerabilidad Social más allá de la Pobreza*. Recuperado el 2 de noviembre de 2011, de lyd: [www.lyd.com/wp-content/files\\_mf/SISO-128-Vulnerabilidad-social-mas-alla-de-la-pobreza-PHenoch-Agosto2010.pdf](http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/SISO-128-Vulnerabilidad-social-mas-alla-de-la-pobreza-PHenoch-Agosto2010.pdf)
- INE. (s.f.). Enfoque Estadístico - Adulto Mayor. *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*.
- Kaplan, R. (2001). Más Viejos que Nunca. *Encrucijadas*, 16-17.
- Moragas, R. (1998). *Gerontología Social*. Madrid: Herder.
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). Evaluación Social del Adulto Mayor.
- Programa Alimentario, Red Salud*. (2010). Recuperado el 10 de noviembre de 2011, de Red Salud: [www.redsalud.gov.cl/archivos/alimentosynutricion/programaalimentario/Ficha%20Resumen%20PACAM.pdf](http://www.redsalud.gov.cl/archivos/alimentosynutricion/programaalimentario/Ficha%20Resumen%20PACAM.pdf)
- Quiénes Somos: Servicio Nacional del Adulto Mayor*. (s.f.). Recuperado el 10 de septiembre de 2011, de SENAMA: [www.senama.cl/QuiénesSomos.html](http://www.senama.cl/QuiénesSomos.html)
- SENAMA. (2011). *Programas*. Recuperado el agosto de 2011, de Servicio Nacional del Adulto Mayor: [www.senama.cl/Programas](http://www.senama.cl/Programas)
- Suarez, R., & Pescetto, C. (2002). Sistema de Protección social para el Adulto Mayor en América Latina. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 1-2.
- Subirats. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*.

Todo lo que debe saber de la reforma previsional. (10 de julio de 2011). *El Mercurio, Economía y Negocios* .