



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un análisis de la coherencia existente entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012 -2025 y los Programas y Beneficios para el adulto mayor, a contar del año 2012

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE
ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alumno

FRANCISCA DANIELA REBAGLIATI BADAL

Profesor Guía

María Angélica Piñones Santana

Valparaíso, Enero 2014

“El sentido que los seres humanos atribuyan a su vida y su total sistema de valores, son los que definen el significado y el valor de la vejez. En contraposición, es la manera como una sociedad se comporta hacia los ancianos, como se descubre la verdad desnuda y muy frecuentemente oculta de sus principios y aspiraciones” Simone de Beauvoir.

Agradecimientos

Quisiera agradecer en estas líneas aquellas personas que han sido partícipes de mi etapa universitaria, que durante cinco años han estado contribuyendo en mi formación académica y personal.

En primer lugar, a mi familia que ha sido importante durante toda mi vida, no sólo en estos cinco años de universidad. Sino que durante estos 25 años de vida, entregándome los mejores valores y enseñanzas. Enseñándome que con esfuerzo las cosas resultan y que dar lo mejor de sí mismo en lo que uno cree da buenos resultados.

En segundo lugar, agradecer a mis amigos que han sido importantes en esta etapa universitaria. Aquellos que conocí en primer año de universidad y que con el pasar del tiempo seguimos unidos y aprendiendo día a día de cada uno.

Y en tercer lugar, agradecer al cuerpo académico de la carrera de Administración Pública de la Universidad de Valparaíso que durante todo este periodo ha contribuido en mi formación académica, entregando diversas enseñanzas y aprendizajes del ámbito laboral. Y en especial agradecer, a la profesora María Angélica Piñones Santana, que ha sido mi profesora guía durante esta investigación y que ha sido un apoyo muy importante en esta última etapa del periodo universitario.

Por último agradecer a todos aquellos que han contribuido a este proceso que finaliza...y como diría el cantautor argentino Gustavo Cerati Gracias Totales!.

Índice

Agradecimientos	3
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: POLÍTICA PÚBLICA	10
1.1. Política Pública	10
1.1.1 El ciclo analítico de las políticas públicas.....	12
1.2 ¿Qué se entiende por coherencia de políticas públicas?	16
1.2.1 Dimensiones de la Coherencia	17
1.2.2 Análisis de la coherencia vertical o interna	18
1.2.3 Coherencia entre una política pública y sus programas.....	18
1.3. Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025	18
1.3.1. Antecedentes generales	18
1.3.2. Descripción del diseño de la Política Integral de Envejecimiento	21
1.3.3. Fundamentos y Objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.....	23
1.3.4. Objetivos generales de la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012- 2025	24
1.3.5. Objetivos específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012 - 2025	24
CAPÍTULO II: MARCO ANTROPOLÓGICO	26
2.1. Envejecimiento.....	26
2.2. Vejez.....	27
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	29
3.1. Planteamiento del Problema	29
3.2. Justificación del problema	29
3.3. Objetivos de la investigación	33
3.3.1. Objetivo general	33
3.3.2. Objetivos específicos.....	34
3.4. Definición del enfoque y alcance de la investigación	34
3.4.1. Definición del enfoque	34
3.4.2. Alcance de la investigación.....	34
3.4.3. Recolección de Información.....	35

CAPÍTULO IV: PROGRAMAS Y BENEFICIOS GUBERNAMENTALES PARA EL ADULTO MAYOR, A CONTAR DEL AÑO 2012	36
4.1. Programa	36
4.1.1. Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor	36
4.2. Beneficios	38
4.2.1. Bono de Invierno	38
4.2.2. Rebaja del 7% al 5% de Salud	39
CAPÍTULO V: DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	41
5.1. Análisis de la información recopilada	41
5.1.1. Tabla de significación de las Áreas de la Política Integral de Envejecimiento	42
5.1.2. Tabla de los Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento	43
5.1.3. Tabla de valores de la Política Integral de Envejecimiento	44
5.2. Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor	45
5.2.1. Tabla de análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y Objetivos del Programa o Beneficio	45
5.2.2. Tabla de análisis comparativo entre Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa o Beneficio	46
5.2.3. Desarrollo del análisis comparativo, Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor	47
5.3. Bono Invierno	48
5.3.1. Tabla de análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y Objetivos del Programa o Beneficio	48
5.3.2. Tabla de análisis comparativo entre Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa o Beneficio	49
5.3.3. Desarrollo del análisis comparativo, Bono Invierno	50
5.4. Rebaja del 7% al 5% de salud	51
5.4.1. Tabla de análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y Objetivos del Programa o Beneficio	51
5.4.2. Tabla de análisis comparativo entre Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa o Beneficio	52
5.4.3. Desarrollo del análisis comparativo, Rebaja del 7% al 5% de Salud	53
5.5. Tabla de análisis comparativo entre Valores de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 -2025 y los Valores de los Programas y Beneficios para el Adulto Mayor.	54

5.5.1. Desarrollo del análisis comparativo entre Valores de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 -2025 y los Valores de los Programas y Beneficios para el Adulto Mayor.	55
CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	61

RESUMEN

El tema del envejecimiento de la población es una realidad que ha dado de que hablar durante los últimos 20 años, teniendo factores claves como la disminución de la tasa de natalidad, el incremento de la esperanza de vida y el descenso de la tasa de mortalidad dando como resultado una sociedad que envejece a pasos agigantados.

Ante dicha preocupación el Gobierno de Chile, a través del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) crea la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025. Junto a esto, se han implementado Programas y Beneficios para el adulto mayor los cuales deberían seguir los mismos lineamientos generales de la política o al menos es lo que se pretende que así ocurra. Por lo anterior es que surge la siguiente interrogante ¿existirá coherencia entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025 y los Programas y Beneficios para el adulto mayor, a contar del año 2012?

Con el objeto de responder a nuestra interrogante, es que la presente investigación tiene como finalidad “analizar la coherencia que existe entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025 y los Programas y Beneficios implementados por el Gobierno de Chile, a contar del año 2012 para el adulto mayor”.

Para efectos de este análisis, se entenderá por coherencia, “aquella que busca que en las etapas del diseño, implementación y la evaluación respondan a los objetivos y compromisos dados a conocer en una política pública”.

Los resultados que arroja esta investigación indican que los tres programas y beneficios analizados, presentan ciertos “niveles de coherencia” con la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la población mundial está viviendo una etapa avanzada de transición al envejecimiento demográfico. Para el caso chileno esto no difiere mucho de las cifras que se manejan a nivel mundial.

El tema del envejecimiento de la población ha dado de que hablar durante los últimos 20 años, teniendo factores claves como la disminución de la tasa de natalidad, el incremento de la esperanza de vida y el descenso de la tasa de mortalidad dando como resultado una sociedad que envejece a pasos agigantados.

Se espera que para el año 2025 exista una relación de 100 menores de 15 años por 103 adultos mayores, indicando con estas cifras un cambio en las estructuras piramidales de población.

A modo de presentar un avance en el tema del envejecimiento de la población, el Estado de Chile crea una política pública que busca dar respuesta al desafío de la vejez, pero también del envejecimiento.

Sin embargo, con la creación de esta política pública se dan a conocer programas y beneficios para el adulto mayor que siguen los mismos lineamientos generales de la política o al menos es lo que se pretende que así ocurra. Ante esto, surge la duda sobre si realmente, esta situación ocurre o no. Para esto la presente investigación, busca analizar la coherencia que existe entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025 y los Programas y Beneficios implementados por el Gobierno de Chile, a contar del año 2012 para la tercera edad.

El primer capítulo, tiene por objeto hacer aproximaciones de las definiciones de una política pública bajo la mirada de distintos autores, además de esto se define lo que se entiende por coherencia dentro de las políticas públicas y por último se describe la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

El segundo capítulo, tiene por propósito describir el proceso de envejecimiento bajo una mirada de la salud y de las políticas públicas, a su vez se detalla el concepto de vejez, desde una mirada de la antropología en distintas culturas.

El tercer capítulo, se realiza el marco metodológico. En este se presenta el problema y su justificación, se define el objetivo general y los objetivos específicos, además se define el enfoque a utilizar y el alcance de la investigación.

En el cuarto capítulo, se identifican los Programas y Beneficios del adulto mayor a contar del año 2012, los cuales serán objeto de análisis. Se presentan las principales características de estos, rescatando la información principalmente de los sitios web de las instituciones públicas que lo implementan.

El quinto capítulo, contiene el análisis de la información mediante el cual fue realizado a partir de un cruce de variables, que se exponen a través de tablas comparativas, del tipo área x objetivo; objetivo x objetivo y valores x valores. En esta última tabla se da a conocer el nivel de coherencia que existe entre la política pública y los programas y beneficios analizados.

Finalmente, a partir del análisis elaborado y de las observaciones efectuadas, se desarrollan las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I: POLÍTICA PÚBLICA

1.1. Política Pública

Para entender qué son las políticas públicas, es necesario, diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: politics (política), policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (Aguilar & Lima, 2009).

Uno de los referente en la materia sobre ciencias de políticas, Harold Laswell, define en los años cincuenta a la política pública como "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de los gobiernos democráticos", veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión" (Aguilar & Lima, 2009).

Por otro lado, se presentan años más tarde definiciones del concepto de política pública que se centran en diversos enfoques.

El primer enfoque, centrado en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no el estado de cosas vigentes. Por ejemplo, Kraft y Furlong (2004) señalan que una "política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales". Los expertos señalan, a propósito de ello, que las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de estos reciben las mayores prioridades en una determinada decisión.

Una perspectiva similar la expone Thomas Dye (2002), quien señala, que una política pública es, "cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la

forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez”.

El segundo enfoque, centra su atención en la decisión misma que hace surgir una política pública. Para Jenkins (1978), la política pública hace referencia a “un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzar en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores”. Es decir, “la mayoría de las políticas públicas involucran una serie de decisiones, algunas de las cuales pueden ser inadvertidas antes que deliberadas, pero, acumulativamente, todas estas decisiones constituyen una política pública” (Olavarria Gambi, 2007).

Un tercer enfoque del concepto, centra su atención en la dimensión del poder. Los expertos Meny y Thoenig (1992) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que “una política pública corresponde a la acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”.

De acuerdo a Birkland (2005), no hay consenso entre los expertos respecto de una definición única de política pública. Pero para términos de esta investigación entenderemos por política pública, la definición del experto chileno Eugenio Lahera, la cual se menciona a continuación:

“cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de acción o de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. (Lahera, 2008 , pág. 28)

En resumidas cuentas, los elementos centrales que definen a una política pública son:

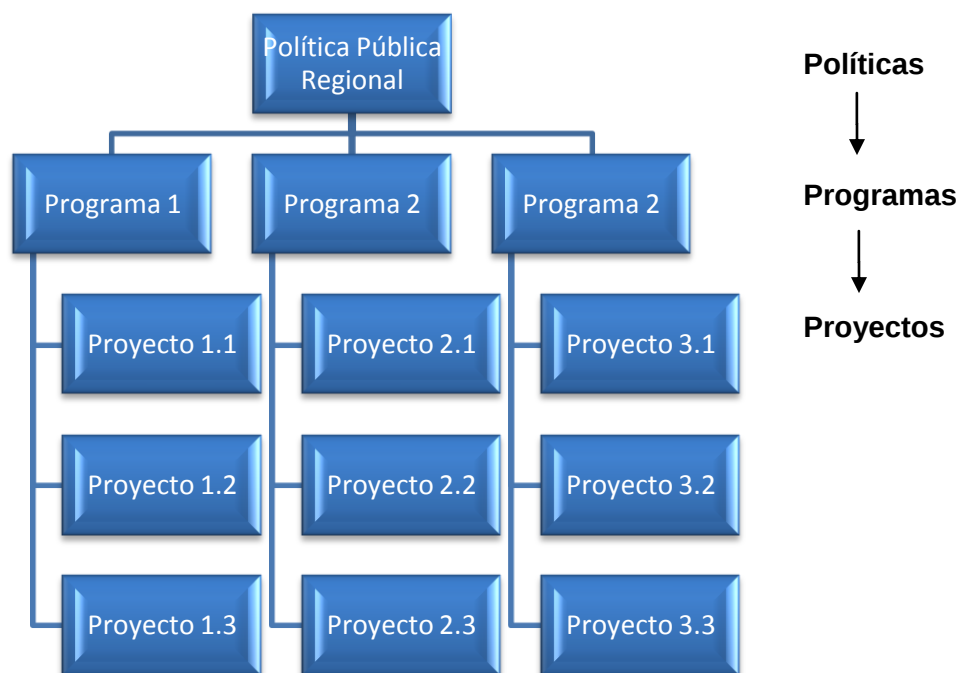
- El actor privilegiado en ellas es el Estado;
- Involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo;
- Tienen una finalidad pública: los destinatarios son los ciudadanos;
- Se activan a través de decisiones de autoridades investidas con poder público;
- Involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas;
- Afectan –positiva o negativamente - intereses;

- Requieren instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas (Olavarria Gambi, 2007).

Abundando al respecto, se debe mencionar que las políticas públicas “son usualmente implementadas bajo la forma de programas y proyectos” (SUBDERE, 2008).

Entendiéndose por programa, según el Art. 2, N°1, Ley 20.530/2011 (social para nuestro tema de investigación) al “conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender a una necesidad que la afecte”.

En la figura N°1 se representa lo mencionado con anterioridad.



Fuente: Elaboración Propia, rescatado de Guía Metodológica Para la Formulación de Políticas Públicas Regionales, SUBDERE (2008).

1.1.1 El ciclo analítico de las políticas públicas

De acuerdo a Eugenio Lahera, si miramos desde un punto de vista analítico las políticas públicas se pueden distinguir cinco fases. Los cuales no necesariamente forman parte de un ciclo integrado o autoexplicativo. Dichas fases son: origen, programa, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

La figura N°2 esquematiza el modelo de E. Lahera.



Fuente: Diseño rescatado de Eugenio Lahera (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

En la figura N°2, se pueden observar que las fases que componen el análisis del ciclo de las políticas públicas no forman precisamente un ciclo integrado o autoexplicativo. Ya que para E. Lahera, el ciclo de las políticas públicas no termina ya que cada una de sus etapas se retroalimenta constantemente tanto por defecto como por omisión.

Esto ocurre en primer lugar, porque por una parte tenemos que los sistemas tanto políticos como administrativos son imperfectos. Y en segundo lugar, porque tanto los datos de la realidad social como económica van cambiando.

Esto quiere decir, que los problemas y las soluciones que dan origen a una política pública están constantemente redefiniéndose. No existe, al menos para dicho autor, un ciclo que siga una secuencia lineal.

Por otro lado, parece necesario dar a conocer otro punto de vista acerca del ciclo de las políticas públicas.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en su Guía Metodológica Para la Formulación de Políticas Públicas Regionales, menciona el ciclo de

las políticas públicas en el cual se identifica un conjunto de etapas o secuencias lógicas en el proceso de formulación de una política pública. Se destaca por cierto, la retroalimentación existente entre etapas.

La figura N°3 representa el ciclo de las políticas públicas.



Fuente: SUBDERE (2008), *Guía Metodológica Para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*, Santiago.

Debemos mencionar que la figura N°3, representa un modelo y no una fiel representación de la realidad. Lo que se busca es comprender mejor el proceso de políticas públicas mediante modelos existentes.

Sin embargo, de modo general se explicará a continuación las seis etapas que forman parte del ciclo de las políticas públicas.

1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública:

En esta etapa, se incorpora una cierta temática como parte de una política pública. Sin embargo, para dicho proceso se requiere de un paso previo “el haber sido socialmente

problematizada y políticamente visibilizada para así llegar a ser parte de la agenda pública” (SUBDERE, 2008, pág. 25).

2. Formulación de un problema objeto de política pública:

En la segunda etapa, y una vez reconocida la situación problemática e incorporada formalmente en la agenda pública, se genera un debate importante en torno a cómo definir el problema, cuáles son sus causas y cuáles son las soluciones más adecuadas para resolverlo.

3. Determinación de la solución al problema:

La tercera etapa, consiste en la determinación de la solución al problema considerada como la más apropiada entre las distintas alternativas. Por lo cual se requiere resolver tres cuestiones básicas: la formulación de las alternativas de solución; la evaluación y jerarquización de las alternativas, y; la selección de la alternativa a implementar.

4. Explicitación de las políticas públicas:

Una vez determinada la solución al problema, la etapa siguiente consiste en explicitar la decisión adoptada mediante: un enunciado formal, objetivos, metas e indicadores a utilizar.

5. Implementación y ejecución de las políticas públicas:

Luego de la explicitación de la política pública, la etapa siguiente consiste principalmente en el diseño del conjunto de proyectos o programas, a partir de los cuales se llevará a cabo. “Para ello son necesarios los siguientes pasos: la identificación de las intervenciones existentes; la formulación de la cartera(s) de proyecto(s); el resguardo de la coherencia de la política pública; la evaluación ex –ante de su impacto; la ratificación de la implementación del diseño; la negociación multi –nivel; y la construcción legal de instrumentos”. (SUBDERE, 2008, pág. 77).

6. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas:

La última etapa del ciclo de las políticas públicas, corresponde al seguimiento y la evaluación. Estos dos factores a considerar, permiten detectar deficiencias de otras etapas del ciclo, ya sea para su inmediata o posterior rectificación de la política pública. Como por ejemplo, si existen errores en la etapa de diseño o de ejecución entre otras.

1.2 ¿Qué se entiende por coherencia de políticas públicas?

Según la Real Academia Española se entiende por coherencia cuando existe “conexión, relación o unión de unas cosas con otras”.

Sin embargo, cuando se habla de coherencia en el ámbito de las políticas, se dice que “no existe una definición consensuada y universalmente aceptada, ni tampoco con una única clasificación de los distintos tipos de coherencia” (FRIDE, pág. 1).

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la coherencia equivale a incorporar los intereses y necesidades de los países en desarrollo a la hora de diseñar las políticas de cooperación al desarrollo de los países donantes.

Para Millán, la coherencia de políticas para el desarrollo “podría definirse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales -tanto domésticas como internacionales- de los diferentes países” (Millán, 2011).

Mientras que para Guido Ashoff el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo tiene dos interpretaciones: por un lado, es la ausencia de incongruencias entre las distintas políticas y, por el otro, que estas políticas interactúen para el logro de objetivos compartidos.

Los autores antes señalados utilizan el término de “coherencia de políticas para el desarrollo”, “asumiendo que en el actual mundo globalizado e interdependiente los problemas del desarrollo se han transnacionalizado y, por ende, el hambre, la pobreza o la degradación medioambiental afectarán, inevitablemente, a todas las economías del mundo (y no únicamente a los países más vulnerables)” (Millán, Santander, & Aguirre, 2012, pág. 19). Dicho sea de paso la OCDE, afirma que “desconocer la problemática del desarrollo global y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto, afectará a las posibilidades de progreso, bienestar y seguridad de todos los países independientemente de su estadio de desarrollo” (OCDE, 2008).

1.2.1 Dimensiones de la Coherencia

De acuerdo a la OCDE, existen tres dimensiones en el análisis de la coherencia de las políticas. La primera dimensión es la coherencia vertical o interna de una política en particular, para Alonso esta dimensión trata de “asegurar una correspondencia entre los objetivos que persiguen los ciudadanos y los medios y acciones que a nivel político se están poniendo en marcha” (Alonso, Aguirre, Madrueño, & Millán, 2010). Abundando al respecto este tipo de coherencia, “remite a la convergencia entre valores, compromisos, acciones y sistemas de una política en particular. Aunque este concepto se encuentra estrechamente vinculado a la eficacia también se refiere a la necesaria convergencia e integración de actores y agendas que forman parte de una política pública” (Millán, Santander, & Aguirre, 2012, pág. 19). En términos simples, este tipo de coherencia busca que en las etapas del diseño, implementación y la evaluación respondan a los objetivos y compromisos dados a conocer en una política pública.

La segunda dimensión se conoce por coherencia horizontal, la cual de acuerdo a la OCDE, apunta a la convergencia entre diferentes políticas públicas de un “ente gubernamental respecto de una visión de desarrollo compartida, de forma que las diferentes políticas incorporen y contribuyan a la promoción de los procesos de desarrollo. Otros autores la denominan coherencia “intra –país” o whole of government” (Martínez, 2012).

Este tipo de coherencia es la más analizada en los estudios de coherencia de políticas para el desarrollo, esto con el objeto de promover el desarrollo creando sinergias con el sistema de cooperación.

Y por último la tercera dimensión, alude a la dimensión temporal de la coherencia que “se relaciona con la consistencia que a largo plazo debe asumir una política pública si pretende alcanzar verdaderos resultados en cualquier ámbito de acción” (Millán, Santander, & Aguirre, 2012, pág. 19)

Para el caso de la presente investigación, el tipo de coherencia que se verifica corresponde a la primera dimensión, la coherencia vertical o interna.

1.2.2. Análisis de la coherencia vertical o interna

Cuando se habla de un análisis de la coherencia vertical o interna, aquello implica verificar la consistencia de la propuesta en sus componentes esenciales, como la relación entre programa de gobierno, demandas sociales y objetivos. O bien, entre los objetivos propuestos, las metas, las políticas y los proyectos.

Por lo general, en los análisis de coherencia se recurre al uso de planillas o matrices que ayudan a visualizar, de dos en dos, el tipo de relación existente entre: actores x objetivos; actores x propuestas; objetivos x propuestas.

Para verificar la coherencia interna, es común el uso de matrices cuadradas de relación o de subordinación, del tipo: actores x actores; objetivos x objetivos; propuestas x propuestas (Soms García, 1995, págs. 100 - 101).

1.2.3. Coherencia entre una política pública y sus programas

Para precisar porque debe existir coherencia entre una política pública y sus programas, se debe considerar que “la coordinación y coherencia en las diversas áreas de la acción de gobierno, incluidos los programas, políticas, proyectos y decisiones específicas correspondientes, es un bien intangible de la máxima significación.

El buen manejo del gobierno equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases” (Lahera, 2008 , pág. 48).

1.3. Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025

1.3.1. Antecedentes generales

En octubre de 2011, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) pasa a ser Ministerio de Desarrollo Social, ampliando sus facultades y posicionándose como el ente coordinador de todas las políticas sociales de nuestro país, articulando iniciativas interministeriales y fiscalizando su funcionamiento.

Dicho Ministerio, crea dos nuevas Subsecretarías como lo son: Subsecretaría de Servicios Sociales y la Subsecretaría de Evaluación Social.

La primera Subsecretaría, encargada de articular las acciones de todos los servicios relacionados como son: el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), pero también de coordinar con los otros ministerios todo el sistema de protección social.

Mientras que la segunda Subsecretaría, se dedica a la evaluación y el control de programas sociales ya existentes, de manera de fiscalizar que los fondos públicos se inviertan correctamente y lleguen a los beneficiarios.

En este contexto, y como el ente coordinador que es, el Ministerio de Desarrollo Social, recibe expresamente de S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique, la petición de anticiparse a los nuevos desafíos políticos, sociales y económicos que se están generando a partir de los cambios demográficos a los que se está enfrentando Chile, uno de los cuales es el envejecimiento acelerado de la población. “De la mano del SENAMA y junto a un Comité Técnico Interministerial, se genera una Política Pública que enfrenta el tema del envejecimiento y la vejez y que, más allá de limitarse a solucionar problemas, se adelanta a los acontecimientos, enfrenta los desafíos actuales y prepara a Chile para el futuro” (SENAMA, 2012).

En Chile los procesos de envejecimiento y vejez comienzan a ser un área de trabajo para el Estado y las políticas públicas en la década de los 90, en la que se adoptan progresivamente las prácticas y recomendaciones internacionales, transitando desde un enfoque asistencialista hacia un enfoque de derechos y protección social amplia. La institucionalidad permanente y encargada de la coordinación de las políticas públicas hacia las personas mayores se crea a través del Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama) el año 2002. La creación de este servicio permite una mayor visibilidad del envejecimiento y la vejez, tanto en el ámbito público como privado, así como la creación de programas específicos dirigidos a este grupo etario (SENAMA, 2012).

En palabras de la Directora Nacional de Senama, Rosa Kornfeld Matte señala: “La Política Integral de Envejecimiento Positivo, a una década de la creación de Senama,

constituye un avance sustancial que recoge cabalmente los desafíos del envejecimiento, que permite proteger la salud funcional de las personas mientras van envejeciendo, frena el avance de los niveles de dependencia, fomenta el autocuidado, la identidad, la autonomía y la participación de las personas mayores, intenta terminar con la exclusión y el maltrato y fomenta la integración social, económica y cultural desde una perspectiva de sujetos de derechos” (SENAMA, 2012).

Como anteriormente señalado, la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile, se genera como respuesta al mandato presidencial, con el apoyo irrestricto del Ministerio de Desarrollo Social. En base a esto, Senama articula el trabajo en torno a la Política dentro de un proceso ampliamente participativo. “En conjunto con la Comisión Especial del Adulto Mayor de la Cámara de Diputados, diversas universidades, centros de estudios y organismos internacionales se ha investigado, diagnosticado y perfilado acciones necesarias para revelar e implementar el buen trato, el ejercicio de los derechos, la habitabilidad, la inclusión, y para superar la desigualdad, la vulnerabilidad, la exclusión y los prejuicios que existen frente a las personas mayores, entre otras necesidades” (SENAMA, 2012). Con esto, se busca ampliar la cobertura de los problemas del adulto mayor, no solo enfocado en el área de la salud funcional por ejemplo, la cual es la más afectada visiblemente, teniendo como precedente que “de cada 10 personas mayores, 3 sufren de hipertensión arterial, 1 de diabetes y casi todos son sedentarios” (SENAMA, 2012). Es por esto, que la Política busca un envejecimiento positivo, entendiéndose como tal: “la creación dinámica de un futuro atractivo para las personas y las sociedades”, “busca que las personas mayores sean autovalentes, estén integradas a los distintos ámbitos de la sociedad y reporten niveles de bienestar subjetivo tan altos como los jóvenes” (SENAMA, 2012).

En este sentido, surge la necesidad de un trabajo interdisciplinario con los diversos actores públicos involucrados en las temáticas de envejecimiento y vejez y, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social, se crea un Comité Técnico Interministerial que congrega las siguientes áreas esquematizadas:



Fuente: Elaboración propia, con antecedentes rescatados de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

1.3.2. Descripción del diseño de la Política Integral de Envejecimiento

A partir del 26 de septiembre de 2011, se da inicio al trabajo de elaboración de la Política. En primer lugar, se constituye el Comité Técnico Interministerial, que aporta en materia de conocimiento técnico, experiencia y criterio para realizar un diagnóstico y elaborar propuestas que contribuyan a la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile. Cuyo encargado de integrar y articular la Política ha sido el Comité Ejecutivo de Senama, que ha contado con la colaboración activa y permanente a lo largo del proceso del Comité Consultivo del Adulto Mayor de la misma institución, además de su aporte específico en las mesas de trabajo de salud, participación social, cultural, económica, entre otras.

En segundo lugar, el trabajo en conjunto toma “como punto de partida el informe de la Comisión Especial de Adulto Mayor de la Cámara de Diputados de Chile de 2010, la Sistematización del Encuentro Nacional de Consejeros Asesores Regionales de Mayores de 2009, que convocó a 226 consejeros y 3.390 dirigentes de organizaciones de mayores

a lo largo de Chile; el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento de 2002, las dos Conferencias Regionales Intergubernamentales de Envejecimiento de América Latina y el Caribe, realizadas en Santiago de Chile 2003 y Brasilia 2007; y las políticas nacionales de otros países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Israel, Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido” (SENAMA, 2012).

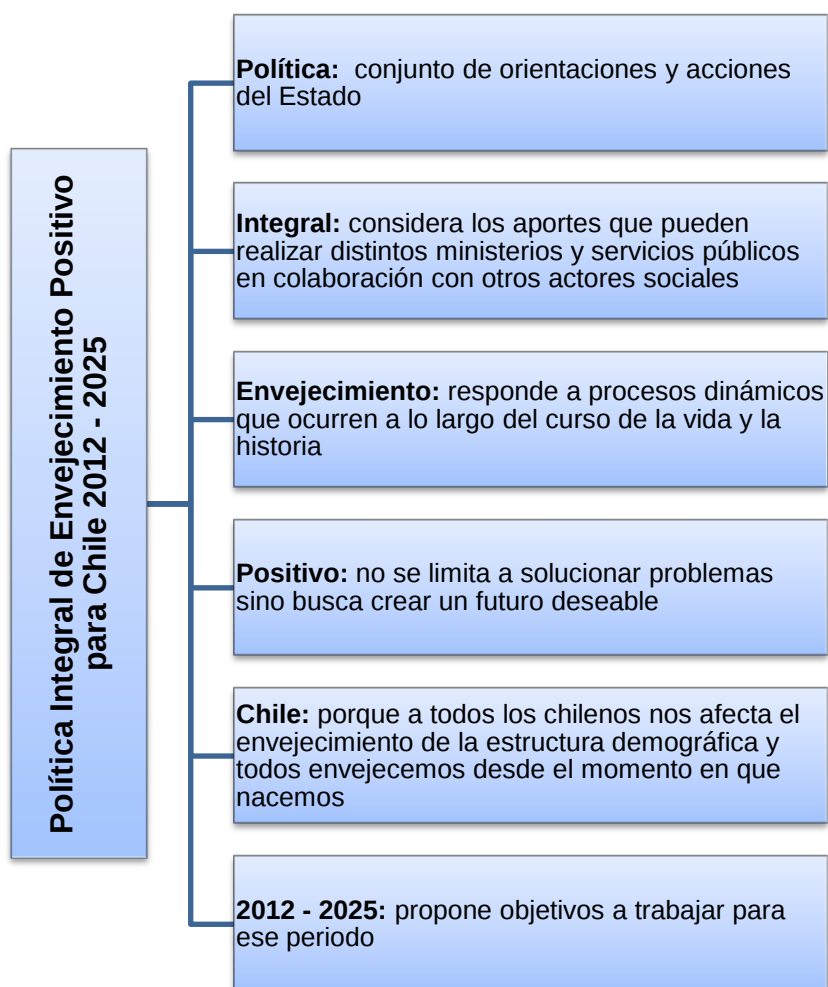
Con los antecedentes mencionados, se despliega un plan de trabajo para la construcción de la propuesta de la Política. En la que asisten diversos actores sociales (autoridades regionales, universidades, ONGs, profesionales de Centros de Salud Familiar y otras organizaciones) por medio de jornadas de trabajo en las 15 regiones de Chile junto a SENAMA.

Dicho plan de trabajo, se desglosa en cuatro etapas, las cuales son:

1. **Etapla creativa** orientada a recolectar de forma participativa los antecedentes relevantes e identificar posibles líneas de acción (septiembre de 2011).
2. **Etapla participativa** orientada a revisar y someter a consulta ampliada un primer borrador de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile (noviembre de 2011).
3. **Etapla técnica** orientada a operacionalizar la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile y evaluar su factibilidad económica (enero 2012).
4. **Etapla final** en la que el Presidente Sebastián Piñera anuncia la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile y se comienza a trabajar hacia su implementación (mayo 2012).

1.3.3. Fundamentos y Objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

La Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile ofrece una respuesta particular a los desafíos del envejecimiento, presenta ciertas características explicadas en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia, con antecedentes rescatados de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

1.3.4. Objetivos generales de la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012- 2025

La Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile busca crear un futuro deseable, donde se cumplan tres objetivos generales:

1. Proteger la salud funcional de las personas mayores.
2. Mejorar su integración y participación en distintos ámbitos de la sociedad.
3. Incrementar, de forma transversal, el bienestar subjetivo de las personas mayores.

Con el planteamiento de los objetivos generales propuestos por la política, sea busca en primer lugar, que los adultos mayores sean autovalentes. En segundo lugar, busca contribuir una sociedad para todos, en la cual exista una mayor integración y participación de este grupo etario, tanto en el ámbito social, económico, cultural entre otros. Y en tercer lugar, de manera transversal la política de envejecimiento positivo busca contribuir a que los adultos mayores evalúen la calidad de su vida de forma favorable y positiva.

1.3.5. Objetivos específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012 -2025

Para lograr los tres objetivos generales, la política propone 13 objetivos específicos:

1. Mejorar la oferta, calidad y eficiencia tanto de los servicios de cuidado como de protección, prevención, atención y rehabilitación de la salud de las personas mayores.
2. Aumentar la prevalencia de factores protectores para la salud en las personas mayores.
3. Aumentar el número de profesionales y técnicos con conocimientos específicos sobre personas mayores.
4. Aumentar las oportunidades que tienen las personas mayores para participar en actividades sociales, recreativas y productivas.
5. Mejorar el nivel educacional y formación laboral de las personas mayores.
6. Proteger la seguridad económica de las personas mayores.
7. Adecuar viviendas, medios de transportes y ciudades para las personas mayores.
8. Disminuir la prevalencia del maltrato activo o pasivo contra las personas mayores.

9. Aumentar el acceso a la justicia que tienen las personas mayores como titulares de derechos.
10. Mejorar la cobertura y calidad de los servicios estatales de atención de consultas y difusión de información relacionada a personas mayores.
11. Potenciar una identidad social y cultural positiva de las personas mayores.
12. Aumentar el número de investigaciones en temas relacionados al envejecimiento y vejez.
13. Evaluar y optimizar periódicamente la contribución de la Política al bienestar subjetivo de las personas mayores.

CAPÍTULO II: MARCO ANTROPOLÓGICO

2.1. Envejecimiento

De acuerdo a la Real Academia Española (RAE), cuando hablamos de envejecimiento se hace referencia a la “acción y efecto de envejecer”. Entendiéndose por este último, como: “hacer viejo a alguien o algo”; “dicho de una persona o de una cosa: hacerse vieja o antigua”; “durar, permanecer por mucho tiempo”.

Desde un punto de vista de la salud, se dice que el ser humano comienza a “envejecer desde el momento que nace. Esta realidad nos acompaña a lo largo de nuestra vida, configurando un proceso biológico, psicológico y social” (Escuela de Salud Pública, 2008, pág. 9).

Sin embargo, en la década de los 90, la Organización Mundial de la Salud (OMS) formula la definición del “envejecimiento activo”, entendido este como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen” (OMS, 2002, pág. 79). La definición mencionada, posee una característica esencial la cual no sólo hace “énfasis en la salud física, sino que agrega la salud mental, la participación y la seguridad como elementos constitutivos de un envejecimiento activo, otorgando al concepto un alcance integral en todas las dimensiones de la vida” (SENAMA, 2011, pág. 6).

Por otro lado, y desde un punto de vista de las políticas públicas “esta conceptualización se vincula con la lógica de la protección social, en la que las personas son sujetos de derecho, reconociendo para los adultos mayores el derecho a la igualdad de oportunidades y el derecho a la participación en procesos comunitarios y políticos, mejorando con ello no sólo la expectativa de vida de los adultos mayores sino que también su calidad de vida y bienestar” (SENAMA, 2011, pág. 6).

A pesar de las definiciones mencionadas con anterioridad, se distinguen dos tipos de envejecimiento, el envejecimiento individual y el envejecimiento poblacional.

El primero hace referencia, “al ciclo vital y factores internos (individualidad, capacidades, experiencias) y externos (medio social, momento histórico – político, oportunidades) condicionan la vejez resultante, la que a su vez está determinada por la

capacidad del individuo de enfrentar la crisis más importante de la existencia, adaptándose y reformulando su identidad, autonomía (física y psicológica) y pertenencia” (Escuela de Salud Pública, 2008, pág. 12)

Y el segundo tipo de envejecimiento, “responde a las grandes transformaciones económicas y sociales que han tenido lugar en el planeta y en especial en la región, y resulta de la dinámica de los factores demográficos, sobre todo de la mortalidad y la fecundidad. Cuando en una población se registran valores muy bajos de estas variables, el proceso se intensifica y se produce un cambio radical del perfil demográfico” (Escuela de Salud Pública, 2008, pág. 12).

2.2. Vejez

Desde el punto de vista de la antropología, la vejez puede ser entendida como el papel que desempeña el anciano en una cultura partiendo desde la base de la antropología cultural.

Así, en ciertos pueblos, se ha considerado a los ancianos como seres despreciables y, como tales, han sido marginados, mientras que, en otros, se les ha considerado como semidioses, venerándoseles y dándoles cargos políticos y gubernamentales de vital importancia (Simmons, 1945).

“Para el mundo griego, el giro del mito al logos, la percepción naturalista, su sentido de perfección emplazan al viejo a una situación desmedrada. Tampoco los dioses olímpicos amaron a los ancianos. Para esos griegos adoradores de la belleza, la vejez, con su deterioro inevitable, no podía menos que significar una ofensa al espíritu, motivo de mofa en sus comedias. A pesar, de las numerosas leyes atenienses que insisten en el respecto a los padres ancianos nos hacen suponer que no eran muy acatadas. La vejez fue considerada como una tara” (Trejo, 2001).

Sin embargo, existen muchas miradas de ver a la vejez, los más positivistas la definen como “la etapa de la vida reservada a pocos afortunados que fueron capaces de vencer la muerte, los agentes agresivos y las enfermedades; la demostración de fortaleza en relación con otros más jóvenes quienes fallecieron y quedaron en el camino” (Daza, 2011).

Con las definiciones antes mencionadas, se puede observar que el concepto de vejez y el rol del anciano dependerán mucho de la cultura en la cual se encuentre inserto.

Sin embargo, existen diversos intentos de comparación intercultural sobre los grupos de edad, ya sean visiones globales como el clásico libro de Eisenstadt (1956) o análisis sobre grupos de edad específicos basados en los datos del Human Relations Area Files, desde el trabajo precursor de Simmons (1949) para la ancianidad, hasta el reciente de Schlegel y Barry (1991) para la juventud.

Pese a estos precedentes, sólo a partir de los últimos años la edad se ha convertido en un objeto de reflexión central y no periférico para la teoría y para la praxis antropológica (Feixa, 1996).

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

3.1. Planteamiento del Problema

¿Existe coherencia entre los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo y los Programas y Beneficios implementados por el Gobierno de Chile a contar del año 2012, para enfrentar la problemática actual del envejecimiento poblacional?

3.2. Justificación del problema

De todos los fenómenos demográficos ocurridos durante el pasado siglo XX, tal vez el más significativo es el sistemático aceleramiento del ritmo del envejecimiento de la población a nivel mundial. Dados los ritmos diferenciados de desarrollo, el fenómeno en un comienzo se manifiesta en los países de mayor nivel de desarrollo de Europa y América del Norte, pero paulatinamente se ha ido extendiendo a países de menor nivel de desarrollo relativo, entre ellos los países de América Latina (SENAMA, 2011, pág. 5).

Para Chile, tal situación no se escapa de la realidad mundial y también se ve afectado por este ritmo acelerado de la población. Según estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), indican que la población total entre el periodo de 1980 y 2010, ha crecido de 11.193 millones a 17.149 millones de habitantes, generando una proyección de 19.589 millones de habitantes para el año 2050, como se observa en el gráfico N°1.

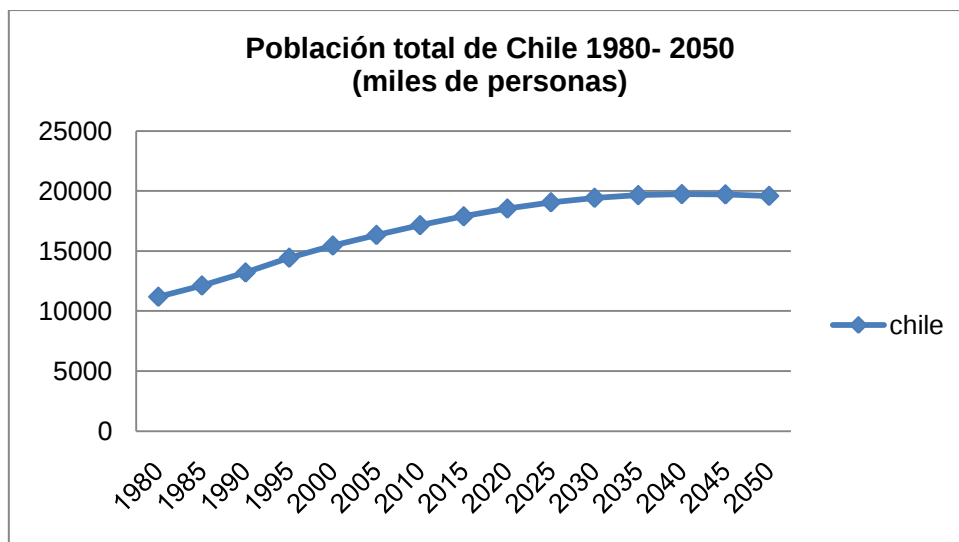


Gráfico N°1. Población total de Chile. 1980 – 2050 (miles de personas a mitad de año). Elaboración propia con datos de CEPAL – Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

De acuerdo al mismo estudio, la tasa global de fecundidad entendida como el número promedio de hijos que ha tenido cada mujer al concluir su periodo fértil. Ha presentado una disminución para el periodo de 1980 a 2010, pasando de un promedio de 2,7 hijos por mujer a 1,8 hijos por mujer, lo cual se puede observar en el gráfico N°2. Según las proyecciones existiría una tendencia a la disminución en los próximos años y posteriormente se apreciaría un estancamiento para el año 2030 en adelante.

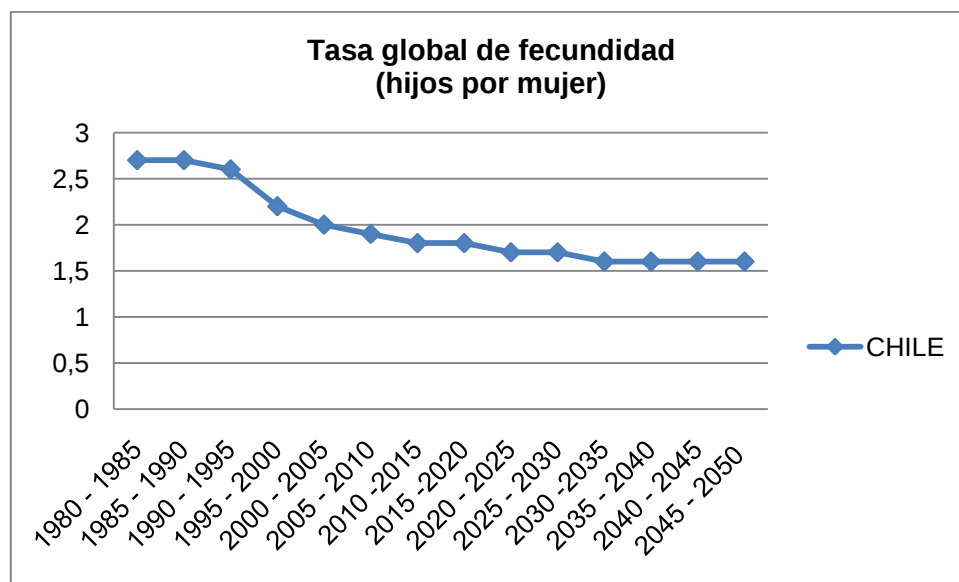


Gráfico N°2: Tasa global de fecundidad, por quinquenios, Chile. Elaboración propia con datos de CEPAL – Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

Por otro lado, existe un aumento de la esperanza de vida, pasando de los 70 años en promedio para 1980 a los 79 años en promedio para el 2010 y se proyecta que en el año 2030 la esperanza de vida sea más de 80 años en promedio, como se observa en el gráfico N°3.

Complementando lo anterior, se puede observar en el mismo gráfico, que la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres. Mientras que para 1980 la esperanza de vida de las mujeres es de 74 años en promedio, para los hombres la esperanza de vida es de 67 años en promedio. Y basándonos en las proyecciones del mismo estudio, tendremos que las mujeres en promedio vivirán 6 años más que los hombres.

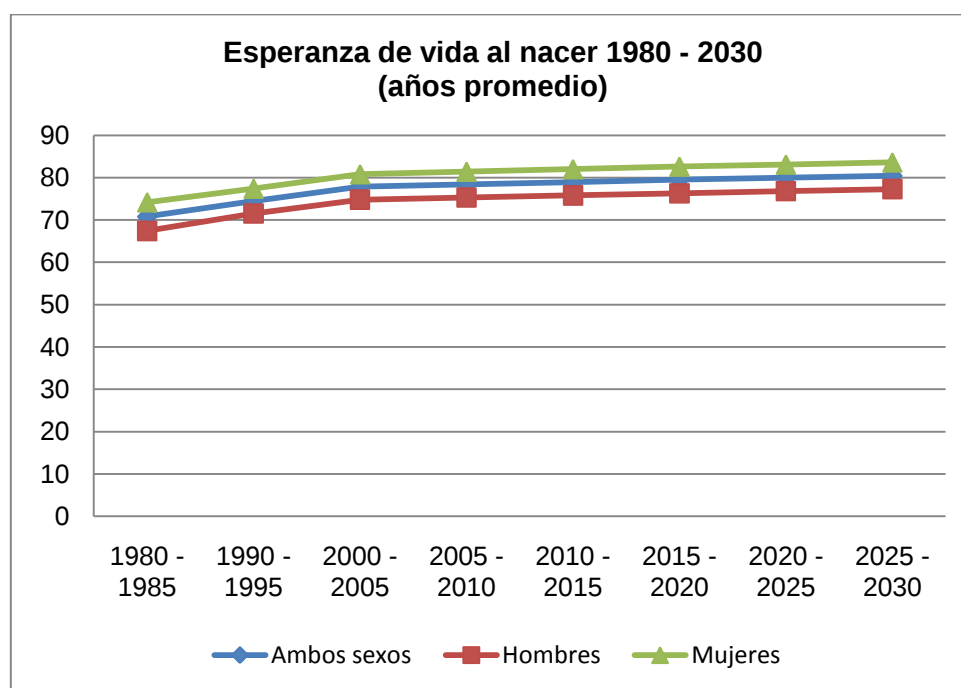


Gráfico N°3: Esperanza de vida al nacer, por quinquenios, Chile. Elaboración propia con datos de CEPAL – Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

Otro de los factores importantes del envejecimiento poblacional, es el llamado “índice de envejecimiento”, que expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes.

La fórmula aplicada por CELADE para el índice de envejecimiento, corresponde al cociente entre personas de 60 años y más con respecto a las personas entre 0 y 14 años, multiplicado por 100. Es decir, por ejemplo un valor de 10 como índice de envejecimiento

significa que hay 10 adultos mayores (de 60 años o más) por cada 100 niños y jóvenes (menores de 14 años).

El gráfico N°4 representa el índice de envejecimiento para Chile durante los años 1980 al 2030. Se puede desprender de dicho análisis, que para el año 1980 el índice de envejecimiento poblacional era de un valor de 24 aproximadamente, lo que indicaría que existían 24 adultos mayores (de 60 años o más) por cada 100 niños y jóvenes (menores de 14 años). Se espera que para el año 2015 el valor aumente a un valor de 72 adultos mayores por cada 100 niños y jóvenes. Lo que implica un cambio sustancial en la estructura de la población por grupos etarios analizándose a continuación.

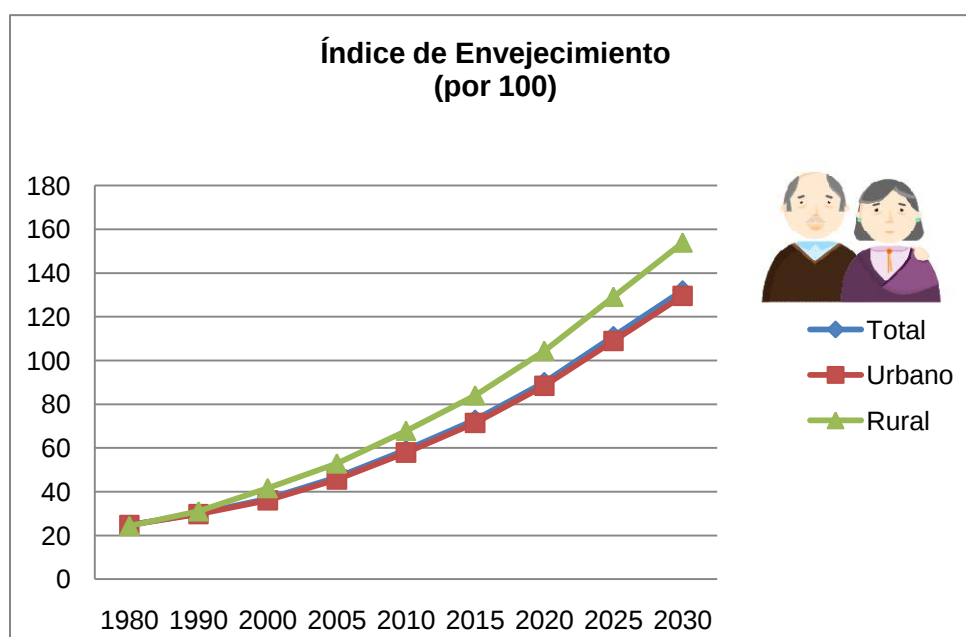


Gráfico N°4: Índice de envejecimiento, Chile. Elaboración propia con datos de CEPAL – Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

La estructura de la población por grupos de edades en Chile se caracteriza por un ritmo permanente de envejecimiento, provocado por una parte, por la disminución de la población más joven (producto del decrecimiento en la fecundidad y el consiguiente descenso en la tasa de natalidad) y por otro lado, por el aumento de la proporción de la población mayor. Dicho fenómeno se puede observar en el gráfico N°5.

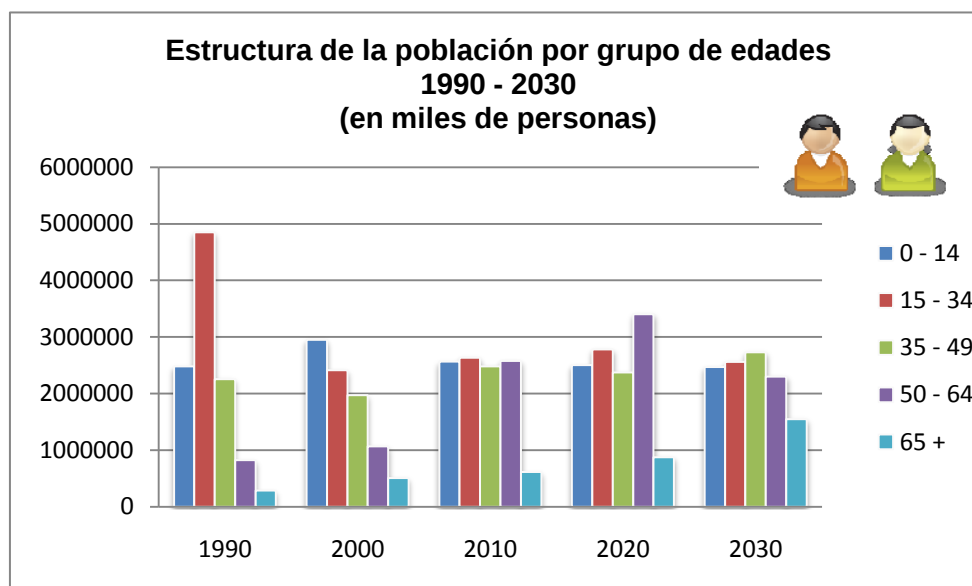


Gráfico N°5: Estructura de la población por grupos de edades (miles de personas), Chile. Elaboración propia con datos de CEPAL – Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

Los factores demográficos mencionados con anterioridad, dan a conocer la situación demográfica actual para Chile, trayendo consigo un desafío para el Estado chileno en lo que respecta a los adultos mayores.

Se conoce que existe una política pública que busca dar solución a la problemática del envejecimiento acelerado de la población con la implementación de programas y beneficios otorgados al adulto mayor. Teniendo esto en consideración, la presente investigación se orienta en analizar la coherencia entre los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile y los Programas y Beneficios que imparte el Gobierno de Chile para los adultos mayores.

3.3. Objetivos de la investigación

3.3.1. Objetivo general

Analizar la coherencia entre los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 -2025 y los Programas y Beneficios implementados por el Gobierno de Chile, a contar del año 2012 para el adulto mayor.

3.3.2. Objetivos específicos

- 1) Describir el origen del concepto de políticas públicas.
- 2) Definir el concepto de coherencia en políticas públicas.
- 3) Describir la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 -2025.
- 4) Identificar los Programas y Beneficios para el adulto mayor implementados por el Gobierno de Chile, a contar del año 2012.
- 5) Analizar la coherencia existente entre los objetivos específicos planteados en la Política Integral de Envejecimiento Positivo y los Programas y Beneficios para el adulto mayor.

3.4. Definición del enfoque y alcance de la investigación

3.4.1. Definición del enfoque

La presente investigación tendrá un enfoque cualitativo, entendiéndose por este como aquél que “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas) (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006, pág. 8).

El enfoque cualitativo, es utilizado cuando se contrasta los objetivos entre la Política Integral de Envejecimiento y los Programas y Beneficios implementados por el Gobierno de Chile, a contar del año 2012 para el adulto mayor.

Para ello, se recolectará información a través del banner de “Gobierno Transparente” de cada ministerio de la nación, sobre programas y beneficios destinados exclusivamente a la tercera edad. Con la finalidad de dar a conocer la respuesta por parte del Gobierno a la problemática actual del envejecimiento poblacional.

3.4.2. Alcance de la investigación

La investigación es de carácter descriptivo, ya que su finalidad es dar a conocer cómo y de qué forma se ha desarrollado un determinado fenómeno; esto a través de la

medición y evaluación de los diferentes componentes del fenómeno a estudiar (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006, pág. 102).

En el caso de esta investigación, se analizara la coherencia entre los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo y los Programas y Beneficios para el adulto mayor, impartidos por el Gobierno de Chile, a contar del 2012.

3.4.3. Recolección de Información

La recolección de información de la investigación, se extrae principalmente de dos fuentes oficiales. Por una parte, la información obtenida de los sitios web de cada ministerio y por otro lado, a través de solicitud de información por medio del banner de “Gobierno Transparente”, regido por la Ley N°20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública. En lo que respecta a la recolección de información, es menester señalar que se realizó durante el mes de Agosto del año 2013.

CAPÍTULO IV: PROGRAMAS Y BENEFICIOS GUBERNAMENTALES PARA EL ADULTO MAYOR, A CONTAR DEL AÑO 2012

4.1. Programa

4.1.1. Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor

Antecedentes generales

Desde 2006, se conmemora el 15 de junio como el Día Mundial por la Toma de Conciencia Contra el Maltrato a las Personas Mayores y desde ese año, el SENAMA genera diversas acciones en todo el país, como un llamado de atención ante una realidad que no podemos desconocer.

Con la entrada en vigencia de la Ley 20.427/2010, que incorporó el maltrato al adulto mayor en la legislación nacional, modificando la Ley de Violencia Intrafamiliar, la Ley de Tribunales de Familia y el Código Penal. El SENAMA crea el Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor, el cual se implementa a partir del año 2012, contando con un funcionario especializado en cada Coordinación Regional de SENAMA, que se encargará de proporcionar información certera y realizar las derivaciones a las instituciones que sean necesarias.

¿En qué consiste el programa contra la violencia y el abuso al adulto mayor?

El Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor, tiene una mirada integral del tema, es decir, aborda la prevención y la atención del abuso, violencia y maltrato hacia las personas mayores. Para ello desarrolla un trabajo en red social, articulando los actores locales, con un enfoque de educación y sensibilización en todos los niveles etarios.

¿Cuáles son los objetivos de este programa?

Este programa implementado a nivel nacional, posee los siguientes objetivos:

1. Promover la generación de conocimientos en torno a la violencia, el maltrato y abuso hacia el adulto mayor.

2. Desarrollar estrategias de prevención y difusión en el tema.
3. Ejecutar acciones de atención social integral de casos de maltrato, junto a las redes sociales.
4. Brindar asesoría legal y facilitar el acceso expedito a la justicia en casos de maltrato hacia el adulto mayor (Gobierno de Chile, 2013).

¿Cuáles son las principales líneas de acción del programa?

- Atención Integral biopsicosocial, desarrollada por las/los Profesionales Contra el Maltrato y Atención Ciudadana al Adulto Mayor de SENAMA.
- Gestión de casos sociales, en conjunto a los dispositivos y organismos existentes en el territorio regional y local.
- Conformación y Seguimiento de la Red Regional de Prevención y Atención del Maltrato al Adulto Mayor, a través de una Mesa de Trabajo con los organismos más relevantes.
- Liderar las acciones de prevención, sensibilización, concientización, visibilización y capacitación en torno al fenómeno del abuso, maltrato y violencia hacia las personas mayores, tanto las derivadas desde el nivel central, como las propuestas desde las regiones.
- Participar de las instancias de capacitación solicitadas desde la Coordinación Nacional del Programa.
- Creación de mesas de trabajo regional en la que participan organismos, servicios, instituciones públicas y privadas que trabajan en la prevención y atención del maltrato. El objetivo de estas mesas es generar espacios de difusión de los derechos de las personas mayores, como ejecutar acciones de visibilización, prevención y concientización respecto al fenómeno (Gobierno de Chile, 2013).

¿Cuáles son los tipos de maltrato a los que se puede enfrentar un Adulto Mayor?

- Maltrato físico: agresiones que dañan la integridad corporal y que son hechas con la intención de provocar dolor, lesión o ambas.
- Maltrato psicológico: actos intencionales que producen malestar mental o emocional en la persona, como son las agresiones verbales, aislamiento, amenazas de intimidación entre otras.
- Abuso patrimonial: este tipo de maltrato se puede observar cuando la persona va sufriendo un deterioro elocuente respecto a su nivel socio económico.

- Negligencia: consiste en no entregar los cuidados o supervisión necesarios de alimentación, vestuario, higiene y cuidados médicos apropiados que un adulto mayor requiere.
- Abandono: se produce cuando cualquier persona o institución no asume responsabilidad que le corresponde en el cuidado de un adulto mayor, o que habiendo asumido su cuidado o custodia, lo desampara de manera voluntaria.
- Abuso sexual: realización de actos sexuales con una persona mayor sin su consentimiento, empleando fuerza, amenaza o aprovechándose de que existe un deterioro cognitivo que lo incapacita para dar dicho consentimiento.
- Maltrato estructural: ocurre cuando no se han generado las condiciones para la adecuada satisfacción de las necesidades básicas de las personas, afectando el ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos (SENAMA, 2012).

4.2. Beneficios

4.2.1. Bono de Invierno

Antecedentes generales

El Bono de Invierno consiste en la entrega de un beneficio en dinero que entrega todos los años el Gobierno, durante el mes de mayo y por una sola vez, a los pensionados que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley N°20.642/2012.

¿Cuál es el objetivo de este beneficio?

El Bono de Invierno tiene por objetivo ayudar a enfrentar los mayores gastos que se producen en la época invernal.

¿Quiénes tienen derecho al Bono de Invierno?

Los pensionados del Instituto de Previsión Social (IPS); de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA); de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA); del Instituto de Seguridad Laboral (ISL); de las Mutualidades de Empleadores de la Ley 16.744/1968 de Accidentes del Trabajo (ACHS, IST, CCHC), y los pensionados del Sistema de AFP que reciban pensiones mínimas con Garantía Estatal y quienes reciban Aporte Previsional Solidario de Vejez.

En el caso del IPS, los beneficiarios son los pensionados de las ex Cajas de Previsión y los beneficiarios de Pensiones Básicas Solidarias (Ley N°20.255/2008).

Para recibir el bono, estas personas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener 65 y más años de edad, al 1 de mayo de 2013.
- El monto de su pensión debe ser menor o igual a \$133.275 (Gobierno de Chile, 2013).

¿Cuál es el monto del bono?

El monto a pagar para el año 2013 como referencia, corresponde a \$49.500 por pensionado.

El bono es de cargo fiscal, no es imponible ni tributable ni afecto a descuento alguno.

¿Cuándo se hará efectivo el pago?

A los pensionados del Instituto de Previsión Social (IPS), el monto del bono se les incorpora automáticamente en la liquidación de pago del mes de mayo, no deben realizar ningún trámite para recibirlo (SENAMA, 2012, pág. 19).

4.2.2. Rebaja del 7% al 5% de Salud

Antecedentes generales

A contar del 1 de diciembre de 2012, los pensionados que cumplen con las condiciones establecidas en la Ley N°20.531/2011, pueden acceder a la rebaja del 7% al 5% de su cotización de salud. Este beneficio implementado a partir del 2012 mejorará el monto de las pensiones de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley. La diferencia en el pago de cotización de salud será asumida por el Estado.

¿Quiénes serán beneficiados?

Los beneficiados de la rebaja del 7% al 5% de salud, serán aquellos que cumplan con los siguientes requisitos:

- Tener 65 o más años de edad.

- Haber vivido al menos 20 años en Chile desde los 20 años de edad, y 4 de los últimos 5 años antes de tener derecho al beneficio.
- Integrar un grupo familiar perteneciente a los cuatro quintiles más vulnerables de la población. El Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP) determinará si la persona pertenece a ese grupo, a partir de la información contenida en la Ficha de Protección Social y otros antecedentes de ingresos de las personas.

Si el pensionado o pensionada cumple con los requisitos establecidos en la Ley, se le aplicará la rebaja desde el 7% al 5% en la cotización de salud, manteniendo todos los beneficios de salud vigentes.

¿Cómo acceder al beneficio?

Se accede automáticamente y sin necesidad de formular una solicitud cuando la persona cumple con los requisitos.

Cabe señalar, que para acreditar el requisito de residencia en Chile, existe un grupo de potenciales beneficiarios que deben firmar una declaración jurada simple de residencia para acceder al beneficio de la rebaja automática de la cotización de salud. Dicha declaración debe ser firmada por el beneficiario y entregada en cualquier sucursal de ChileAtiende, en las que funciona el Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP).

Es importante que el beneficiario posea su Ficha de Protección Social, de lo contrario se debe solicitarla en el municipio.

¿Quiénes no acceden a la rebaja del 7% al 5%?

Quedan excluidos de la exención o rebaja los pensionados de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA); de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA); y aquellos pensionados que no cumplan los requisitos establecidos por la Ley (IPS, 2012).

CAPÍTULO V: DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. Análisis de la información recopilada

El análisis de la información, para el desarrollo de esta investigación, se genera por medio del contraste de los datos extraídos de los Programas y Beneficios otorgados a los adultos mayores a contar del año 2012, el Programa Contra la Violencia y el Abuso del Adulto Mayor, el Bono Invierno y la Rebaja del 7% al 5% de Salud y los extraídos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

El análisis es presentado con un total de 7 tablas que representan los Programas y Beneficios otorgados al adulto mayor a contar del año 2012.

Las tablas se dividen en tres tipos de análisis, el primero que se realiza es un cruce entre: Área que representa de la política integral de envejecimiento y Objetivos de los Programas o Beneficios.

El segundo cruce de variables que se realiza para el análisis es entre: Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa o Beneficios.

Y en tercer lugar, se realiza un análisis entre: Valores de la Política Integral de Envejecimiento y los Valores encontrados en los Programas y Beneficios.

Es importante señalar que en las tablas siguientes de los análisis, se utilizará el símbolo  teniendo como significado para esta investigación, relación entre las variables identificadas.

A continuación se presentan tres tablas que indican:

- Área de la Política Integral de Envejecimiento y su significado.
- Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento.
- Valores obtenidos de la Política Integral de Envejecimiento.

Los datos mencionados serán de utilidad para los análisis posteriores presentados en tablas comparativas.

5.1.1. Tabla de significación de las Áreas de la Política Integral de Envejecimiento

ÁREA	SIGNIFICADO
Turismo	Actividades de promoción y difusión del desarrollo de la actividad turística.
Salud	Actividades que elevan el nivel de salud: física, psicológica, mental.
Trabajo	Actividades pertenecientes a las relaciones laborales.
Educación	Actividades que contribuyan a la formación integral de las personas.
Ingresos familiares	Actividades relacionadas en beneficio al presupuesto de las familias.
Vivienda	Actividades relacionadas al acceso de viviendas.
Cultura	Actividades relacionadas al desarrollo, difusión, promoción cultural.
Transporte	Acceso a los distintos medios de transportes y comunicaciones en el país.
Participación social	Actividades que busquen la integración y participación del adulto mayor.
Justicia	Actividades relacionadas con el respeto a los derechos de los adultos mayores.

Tabla N°1: Significado de las áreas de la Política Integral de Envejecimiento. Elaboración propia.

5.1.2. Tabla de los Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento

Objetivos Específicos
Objetivo N°1: mejorar la oferta, calidad y eficiencia tanto de los servicios de cuidado como de protección, prevención, atención y rehabilitación de la salud de las personas mayores.
Objetivo N°2: aumentar la prevalencia de factores protectores para la salud en las personas mayores.
Objetivo N°3: aumentar el número de profesionales y técnicos con conocimientos específicos sobre personas mayores.
Objetivo N°4: aumentar las oportunidades que tienen las personas mayores para participar en actividades sociales, recreativas y productivas.
Objetivo N°5: mejorar el nivel educacional y formación laboral de las personas mayores.
Objetivo N°6: proteger la seguridad económica de las personas mayores.
Objetivo N°7: adecuar viviendas, medios de transporte y ciudades para las personas mayores.
Objetivo N°8: disminuir la prevalencia del maltrato activo o pasivo contra las personas mayores.
Objetivo N°9: aumentar el acceso a la justicia que tienen las personas mayores como titulares de derechos.
Objetivo N°10: mejorar la cobertura y calidad de los servicios estatales de atención de consultas y difusión de información relacionada a personas mayores.
Objetivo N°11: potenciar una identidad social y cultural positiva de las personas mayores.
Objetivo N°12: aumentar el número de investigaciones en temas relacionados al envejecimiento y vejez.
Objetivo N°13: evaluar y optimizar periódicamente la contribución de la Política al bienestar subjetivo de las personas mayores.

Tabla N°2: Objetivos Específicos rescatados de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012-2025.

5.1.3. Tabla de valores de la Política Integral de Envejecimiento

Valores	Significado
Justicia	Aquello que debe hacerse según derecho o razón.
Integración	Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo.
Participación	Dicho de una persona: tomar parte en algo.
Protección	Amparar, favorecer, defender.
Respeto	Miramiento, consideración, deferencia.
Dignidad	Cualidad de digno, merecedor de algo.
Igualdad	Principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.

Tabla N°3: Valores rescatados del Discurso de Presentación de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

5.2. Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor

5.2.1. Tabla de análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y Objetivos del Programa o Beneficio

Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor	Áreas de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025									
	Turismo	Salud	Trabajo	Educación	Ingresos familiares	Vivienda	Cultura	Transporte	Participación Social	Justicia
Objetivos del Programa o Beneficio										
Objetivo N°1: promover la generación de conocimientos en torno a la violencia, el maltrato y abuso hacia el adulto mayor		✓								✓
Objetivo N°2: desarrollar estrategias de prevención y difusión en el tema				✓					✓	✓
Objetivo N°3: ejecutar acciones de atención social integral de casos de maltrato, junto a las redes sociales										✓
Objetivo N°4: brindar asesoría legal y facilitar el acceso expedito a la justicia en casos de maltrato hacia el adulto mayor				✓					✓	✓

Tabla N°4: Análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y Objetivos del Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor.
Elaboración propia.

5.2.2. Tabla de análisis comparativo entre Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa o Beneficio

Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor	Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025												
	Obj. N°1	Obj. N°2	Obj. N°3	Obj. N°4	Obj. N°5	Obj. N°6	Obj. N°7	Obj. N°8	Obj. N°9	Obj. N°10	Obj. N°11	Obj. N°12	Obj. N°13
Objetivos del Programa o Beneficio													
Objetivo N°1: promover la generación de conocimientos en torno a la violencia, el maltrato y abuso hacia el adulto mayor								✓					
Objetivo N°2: desarrollar estrategias de prevención y difusión en el tema								✓					
Objetivo N°3: ejecutar acciones de atención social integral de casos de maltrato, junto a las redes sociales								✓					
Objetivo N°4: brindar asesoría legal y facilitar el acceso expedito a la justicia en casos de maltrato hacia el adulto mayor								✓	✓				

Tabla N°5: Análisis comparativo entre los Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor. Elaboración Propia.

5.2.3. Desarrollo del análisis comparativo, Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor

En relación a la tabla N°4 que realiza un comparativo entre el “Área de la Política Integral de Envejecimiento” y los “Objetivos del Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor”. Se puede observar que el objetivo N°2 y N°4 del Programa Contra la Violencia y el Abuso del Adulto Mayor presenta similitud con tres tipos de áreas de la política, dentro de éstas se encuentra el área de la educación, participación social y de justicia.

En cuanto al objetivo N°1, este presenta similitud con dos áreas de la política, que son: el área de salud y justicia.

Y en última instancia el objetivo N°3, solo se observa similitud en el área de justicia.

En cuanto a la tabla N°5 que se rige, por la matriz de comparación “Objetivo x Objetivo” se analiza los “Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento” versus los “Objetivos del Programa Contra la Violencia y el Abuso del Adulto Mayor”.

Se puede señalar que el objetivo N°8 de la Política Integral de Envejecimiento “disminuir la prevalencia del maltrato activo o pasivo contra las personas mayores”, se despliega en los cuatros objetivos del Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor.

Por otro lado, se aprecia que el objetivo N°9 de la política que tiene como finalidad “aumentar el acceso a la justicia que tienen las personas mayores como titulares de derechos” se refleja solamente en el objetivo N°4 del programa seleccionado, materializado en la asesoría legal a los adultos mayores sobre el tema del maltrato y abuso hacia este grupo etario.

En este análisis no se encontró similitud en las áreas de turismo, trabajo, ingresos familiares, vivienda, cultura y transporte. Y en lo que respecta a los objetivos específicos de la política, no se presenta similitud en los objetivos N°1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12 y 13.

5.3. Bono Invierno

5.3.1. Tabla de análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y Objetivos del Programa o Beneficio

Bono de Invierno	Áreas de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025									
	Turismo	Salud	Trabajo	Educación	Ingresos familiares	Vivienda	Cultura	Transporte	Participación Social	Justicia
Objetivos del Programa o Beneficio										
Objetivo N°1: ayudar a enfrentar los mayores gastos que se producen en la época invernal		✓			✓					

Tabla N°6: Análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y objetivo del Bono de Invierno. Elaboración Propia.

5.3.2. Tabla de análisis comparativo entre Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa o Beneficio

Bono de Invierno	Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025												
	Obj. N°1	Obj. N°2	Obj. N°3	Obj. N°4	Obj. N°5	Obj. N°6	Obj. N°7	Obj. N°8	Obj. N°9	Obj. N°10	Obj. N°11	Obj. N°12	Obj. N°13
Objetivos del Programa o Beneficio													
Objetivo N°1: ayudar a enfrentar los mayores gastos que se producen en la época invernal						✓							

Tabla N°7: Análisis comparativo entre Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y el objetivo del Bono de Invierno. Elaboración Propia.

5.3.3. Desarrollo del análisis comparativo, Bono Invierno

En lo que respecta a la tabla N°6 que realiza un cruce entre el “Área de la Política Integral de Envejecimiento” y los “Objetivos del Beneficio Bono de Invierno”. Se puede observar que el objetivo del beneficio, está presente en dos áreas de la política. El área de la salud por un lado, en el sentido de que busca paliar los gastos mayoritariamente de medicamentos para los adultos mayores. Y por otro lado, dicho objetivo se presenta igualmente en el área de ingresos familiares.

En cuanto a la tabla N°7 que compara “Objetivos x Objetivos”, y en particular, los “Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento” con el “Objetivo del Bono de Invierno” se visualiza que el Bono de Invierno solo presenta similitud con el objetivo N°6 de la Política que persigue “proteger la seguridad económica de las personas mayores”.

En este análisis no se encontró similitud en las áreas de turismo, trabajo, educación, vivienda, cultura, transporte, participación social y justicia. Y en cuanto a los objetivos específicos, no se observa similitud con los objetivos N°1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.

5.4. Rebaja del 7% al 5% de salud

5.4.1. Tabla de análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y Objetivos del Programa o Beneficio

Rebaja del 7% al 5% de Salud	Áreas de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025									
	Turismo	Salud	Trabajo	Educación	Ingresos familiares	Vivienda	Cultura	Transporte	Participación Social	Justicia
Objetivos del Programa o Beneficio										
Objetivo N°1: mejorar el monto de las pensiones de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley.		✓			✓					

Tabla N°8: Análisis comparativo entre Área de la Política Integral de Envejecimiento y el objetivo de la Rebaja del 7% al 5% de Salud. Elaboración Propia.

5.4.2. Tabla de análisis comparativo entre Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y los Objetivos del Programa o Beneficio

Rebaja del 7% al 5% de Salud	Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025												
	Obj. N°1	Obj. N°2	Obj. N°3	Obj. N°4	Obj. N°5	Obj. N°6	Obj. N°7	Obj. N°8	Obj. N°9	Obj. N°10	Obj. N°11	Obj. N°12	Obj. N°13
Objetivos del Programa o Beneficio													
Objetivo N°1: mejorar el monto de las pensiones de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley.						✓							

Tabla N°9: Análisis comparativo entre los Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento y el objetivo de la Rebaja del 7% al 5% de Salud. Elaboración Propia.

5.4.3. Desarrollo del análisis comparativo, Rebaja del 7% al 5% de Salud.

En la tabla N°8, en la cual se presenta un comparativo entre las variables “Área de la Política Integral de Envejecimiento” y el “Objetivo de la Rebaja del 7% al 5% de Salud”. Se observa que el objetivo del beneficio presentado, posee similitudes para el área de la salud y de los ingresos familiares. Esto se condice debido a que la entrega de este beneficio a los adultos mayores, contribuye en cierta medida a apalear los gastos que se atribuye en materia de salud. Otorgándoles la posibilidad de optar por la rebaja del 7% al 5% de Salud a las familias más vulnerables.

Para la tabla N°9, que analiza el cruce entre “Objetivos Específicos de la Política Integral de Envejecimiento” y el “Objetivo del beneficio de la Rebaja del 7% al 5% de Salud” se aprecia una similitud entre el objetivo N°6 de la política que hace referencia a “proteger la seguridad económica de las personas mayores” y el objetivo que busca el beneficio de la rebaja del 7% al 5% de salud. Al igual como se mencionó con anterioridad, el motivo de esta similitud radica en la contribución de carácter monetaria por parte del Estado pagando la diferencia en el pago de cotización de salud, apaleando el gasto en salud que atribuye a las familias más vulnerables, mejorando con esto el monto de sus pensiones.

En este análisis no se encontró similitud en las áreas de turismo, trabajo, educación, vivienda, cultura, transporte, participación social y justicia. Y no se observa similitud con los objetivos específicos N°1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.

5.5. Tabla de análisis comparativo entre Valores de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025 y los Valores de los Programas y Beneficios para el Adulto Mayor.

Programas o Beneficios	Valores de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 - 2025							
	Justicia	Integración	Participación	Protección	Respeto	Dignidad	Igualdad	Nivel de Coherencia
Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Bono de Invierno				✓		✓		28,6%
Rebaja del 7% al 5% de Salud	✓			✓		✓	✓	57,1%

Tabla N°10: Análisis comparativo entre los Valores de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 -2025 y los Valores del Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor; Bono de Invierno; Rebaja del 7% al 5% de salud. Datos de los valores rescatados del Discurso de Presentación de la Política Integral de Envejecimiento y de los Programas y Beneficios. Elaboración Propia.

5.5.1. Desarrollo del análisis comparativo entre Valores de la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 -2025 y los Valores de los Programas y Beneficios para el Adulto Mayor.

En la tabla N°10 que analiza los “Valores de la Política Integral de Envejecimiento” y los “Valores de los Programas y Beneficios para el Adulto Mayor” se indica el nivel de coherencia por medio de porcentajes.

Para la creación de este porcentaje se utilizan valores de 0 y 1 para establecer el nivel de coherencia existente entre las variables indicadas, dando como resultado un X% de coherencia.

El valor 0 se utilizará bajo la condición que no se perciba similitud entre valores y por el contrario, el valor 1 se utilizará bajo la condición que se perciba similitud.

Bajo una mirada de lo importante que es la creación de valores en las Políticas Públicas y en los Programas que se implementan, la tabla N°10 representa un análisis entre “los valores de la Política Integral de Envejecimiento” y los “valores de los Programas o Beneficios para el Adulto Mayor”.

Si observamos en la tabla, dicho comparativo indica que la totalidad de programas y beneficios perciben similitud con los valores de “protección” y “dignidad” los cuales se presencian en la política pública investigada.

En particular, el Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor refleja el valor de “protección” con las acciones que busca prevenir cualquier tipo de violencia o maltrato a los adultos mayores a través de acciones de asesoría y colaboración. Ya que en cuanto, al caso de denuncias por maltrato estas deben hacerse en Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Ministerio Público o Fiscalías Locales y Tribunales.

Para el caso de la presencia del valor de “dignidad” en dicho programa se observa tanto en las acciones de asesoría legal que realiza el Senama y el acceso expedito a la justicia en casos de maltrato. Dicho servicio busca el trato digno a los adultos mayores por medio de sus acciones.

En lo que respecta a los beneficios otorgados como son: Bono de Invierno y la Rebaja del 7% al 5% de salud, los valores de protección tienen relación con el tema económico para las familias más vulnerables. Y con ello, poder tener una vejez mucho más digna contribuyendo a un bienestar positivo de la persona.

Al analizar los valores de “justicia e igualdad” se observa en la tabla N°10 que del total de tres programas y beneficios seleccionados, dos de estos que son el

Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor y la Rebaja del 7% al 5% de Salud presentan los mismos valores que la Política Integral de Envejecimiento. Mientras que el Bono de Invierno no se percibe similitud.

Abundando en el análisis por valores, los de “integración”; “participación” y “respeto” se aprecian solo para el caso del Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor, quedando en deuda dichos valores para el caso del Bono de Invierno y la Rebaja del 7% al 5% de Salud.

A modo de síntesis, se obtienen los siguientes datos de acuerdo al nivel de coherencia que tienen los Programas y Beneficios para el Adulto Mayor con la Política Integral de Envejecimiento, en cuanto a la variable de “valores”.

De acuerdo a los datos en primer lugar, el Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor tiene un nivel de coherencia vertical con la Política Integral de Envejecimiento en un 100%, en lo que respecta a los valores identificados.

En segundo lugar, el Beneficio de la Rebaja del 7% al 5% de Salud, posee un 57,1% de nivel de coherencia y en último lugar se encuentra el Bono de Invierno el cual registra un 28,6% de nivel de coherencia con la política pública.

De lo anterior se puede deducir que aún quedan objetivos de la política integral de envejecimiento sin ejecutar, pues no existen programas ni beneficios que estén publicados o se estén ejecutando y que respondan al bienestar subjetivo que busca la política.

Como por ejemplo, el objetivo específico N°3, que tiene relación con la falta de profesionales geriatras y técnicos dedicados a la salud del adulto mayor. De acuerdo a datos provenientes del Fondo Nacional de Salud (FONASA), existen alrededor de 60 especialistas geriatras en Chile, los cuales serán insuficientes en un futuro no muy lejano.

Además el objetivo específico N°12 que apunta al desarrollo de la investigación y generación de conocimiento en envejecimiento y vejez, no presenta grandes avances en áreas que no sean exclusivamente el área de la salud.

Es por esto, que como se señala al inicio de esta investigación, el desafío del gobierno de enfrentar el envejecimiento de la población es una gran tarea, por lo que implementar íntegramente la política pública ya aprobada sería un avance que responda a las necesidades actuales que presentan los adultos mayores y a nuestra sociedad.

CONCLUSIONES

El envejecimiento en Chile ha dado de que hablar en estos últimos veinte años, principalmente las investigaciones de este problema se han visto envueltas en el área de la salud, dando a conocer datos como los niveles de dependencia de los adultos mayores, el aumento de enfermedades como la diabetes, hipertensión entre otras enfermedades crónicas.

Si bien es cierto, que cuando se habla de envejecimiento debemos entenderlo como un proceso que comienza desde el nacimiento del ser humano hasta su fallecimiento, se relaciona también al cambio que existirá en las estructuras poblacionales.

Un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS), proyecta un cambio de proporción mundial entre los años 2000 y 2050, para la población con más de 60 años de edad, aumentando de 605 millones a 2000 millones para el mismo periodo. Mientras que para el caso chileno, se espera que la población mayor de 60 años pase de 1.6 millones para el año 2000 a 2.6 millones para el año 2050, según estimaciones del Observatorio Demográfico de la CEPAL.

En el análisis demográfico de la población de adultos mayores se observa un evidente y sostenido proceso de envejecimiento de la población en el cual factores como: la disminución de la tasa global de fecundidad, el incremento de la esperanza de vida, un aumento del índice de envejecimiento traen consigo cambios en las estructuras poblacionales.

Los datos que entregan las organizaciones mundiales y nacionales en cuanto a la proyección de la población y el cambio en las estructuras etarias son fundamentales para dar a conocer la situación actual del problema. Es por esto, que como tal los Estados deben prepararse para el futuro buscando alternativas que brinden mejorar la situación actual de la población más adulta.

Los Estados han dado señales de cómo enfrentar la problemática del envejecimiento a través de políticas públicas, programas y beneficios dirigidos a mejorar atenciones de salud, educación, recreación, participación, entre otras para el adulto mayor.

El Estado de Chile ha presentado ciertos avances en cuanto a la problemática del envejecimiento con el objeto de enfrentar de mejor manera dicho proceso.

Un hito fundamental ocurre en el año 2002 con la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), y posteriormente luego de diez años se da a conocer la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012 – 2025.

Esta política pública, constituye un avance sustancial que recoge íntegramente los desafíos del envejecimiento, frenando por una parte los niveles de dependencia, fomentando el autocuidado y por otro lado promoviendo la integración de los adultos mayores a nivel social, cultural, económico entre otros.

Además de lo anterior, se destaca la intersectorialidad de la política que implementa y aplica una amplia gama de ópticas especializadas en distintos sectores tales como: salud, justicia, transporte, vivienda entre otros.

Como se presento en su momento, las políticas públicas son las respuestas de los Estados ante un problema público, y como tales estas se implementan mediante programas y proyectos.

Si analizamos las políticas públicas en relación con los programas implementados, existe un aspecto esencial que tiene relación con la coherencia que debe existir entre ellos y que como tal la presente investigación tuvo como objetivo analizar.

Para la OCDE existen ciertas dimensiones de coherencia en las políticas públicas, dentro de estas están la coherencia vertical, la horizontal y la temporal.

Cuando hablamos de coherencia vertical o interna se busca que los principios, valores, metas (entre otros aspectos) de una política pública tengan coherencia con los programas implementados de dicha política.

En el caso específico de esta investigación, se analizó la coherencia entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile y los Programas y Beneficios implementados para el adulto mayor, a contar del año 2012.

Para esto se realizaron tres tipos de análisis comparativos, el primer comparativo tiene como variables área x objetivo; el segundo objetivo x objetivo y el tercero valores x valores.

Los datos arrojados en el primer comparativo, indican que el área que más presenta similitud en el programa y los beneficios analizados, es el área de salud. Esto se debe en gran parte, por la existencia de acciones comprometidas de corto plazo que buscan un envejecimiento saludable.

Posteriormente, la segunda área en la cual se observa similitud con el programa y los beneficios, es el área de los ingresos familiares. Esto se observa por la presencia de dos beneficios que otorga el Estado de Chile, el cual contribuye de forma monetaria apaleando los gastos que implica en salud para este grupo etario.

Además se observa que el área de justicia sólo presenta similitud con los objetivos propuestos por el Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor.

El segundo comparativo, tiene relación en cuanto a la similitud que existe entre objetivos. Se observa que el objetivo específico N°6 de la Política Integral de Envejecimiento que busca “proteger la seguridad económica de las personas mayores”, presenta similitud con el Bono de Invierno y la Rebaja del 7% al 5% de Salud. Esto se debe en gran medida porque tanto el bono como la rebaja de salud, son formas que aplica el Estado para poder contribuir al financiamiento en salud para las familias más vulnerables.

Además del objetivo mencionado con anterioridad, se presenta el objetivo específico N°8 de la Política Integral de Envejecimiento el cual menciona “disminuir la prevalencia del maltrato activo o pasivo contra las personas mayores” y tiene similitud con los objetivos declarados del Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor.

Dicha similitud entre objetivos se refleja en parte con los avances que ha tenido en materia jurídica el maltrato al adulto mayor, dentro de estos se encuentra la modificación a la Ley de Violencia Intrafamiliar, la Ley de Tribunales de Familia y el Código Penal en el cual se incorpora a este grupo etario.

Por cierto que en este Programa, también se observa el objetivo específico N°9 de la Política Integral de Envejecimiento, que menciona “aumentar el acceso a la justicia que tienen las personas mayores como titulares de derechos”, esto se vislumbra con la asesoría legal que imparte SENAMA y con ello facilita de cierto modo un acceso expedito a la justicia en casos de maltrato hacia al adulto mayor.

Y el tercer comparativo, el cual busca poder medir de cierta forma la coherencia que existe entre los valores de la política pública y los programas y beneficios analizados, se presenta los siguientes datos.

En primer lugar, el programa o beneficio que presenta mayor coherencia (en lo que respecta a los valores) con la Política Integral de Envejecimiento, es el Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor el cual posee un 100% de nivel de coherencia. Esto se observa, debido a la presencia de similitudes entre valores.

Dicho programa posee tanto el valor: justicia, integración, participación, protección, respeto, dignidad e igualdad.

En segundo lugar, el beneficio de la Rebaja del 7% al 5% de Salud presenta un nivel de coherencia del 57,1%, en el cual se distinguen los valores de: justicia, protección, dignidad e igualdad.

Y en último lugar, se encuentra el beneficio del Bono de Invierno con un nivel de coherencia del 28,6%, presenciando solo similitud con los valores de: protección y dignidad. Quedando en deuda en cuanto a su nivel de coherencia con la Política Integral de Envejecimiento.

Respondiendo a nuestro planteamiento del problema se puede concluir que efectivamente existe coherencia entre una política pública y sus programas implementados, este tipo de coherencia se le conoce como coherencia vertical y que es utilizada muchas veces para verificar si efectivamente lo planteado en las líneas de acción de una política pública se traspasan a los programas de forma coherente, contribuyendo tanto a la eficiencia como a la eficacia.

A modo de recomendación y de acuerdo a lo investigado, queda mucho trabajo por hacer por parte de los próximos Gobiernos en materia de envejecimiento, a pesar de que la política de envejecimiento es bastante reciente y se encuentra en ejecución, aún existe cierto grado de desconocimiento por parte de las instituciones públicas.

Con esta investigación se comprueba que al realizar solicitudes por el banner de transparencia de todos los ministerio del país, y que a pesar de que existen objetivos específicos y un plan de acción que se imparte no solo a los ministerios más ligados al envejecimiento (Ministerio de salud, ministerio de desarrollo social, entre otros) existe desconocimiento en cuanto a objetivos que se enfocan por ejemplo a temas como: medios de transporte o viviendas adecuadas para los adultos mayores por parte de los ministerios a cargo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, A., & Lima, F. (2009). *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado el 10 de junio de 2013, de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Alonso, J. A., Aguirre, P., Madrueño, R., & Millán, N. (2010). *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Madrid, España: Fundación Carolina.

Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis*. New York: Seven Bridges.

Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.

Chesnais, J. (1990). *El proceso de envejecimiento de la población*. CELADE - CEPAL.

Daza, R. K. (2011). *Universidad del Rosario*. Recuperado el 25 de Agosto de 2013, de http://www.urosario.edu.co/urosario_files/dd/dd857fc5-5a01-4355-b07a-e2f0720b216b.pdf

Dye, T. (2002). *Understanding Public Policy*. New Jersey : Prentice Hall.

Escuela de Salud Pública. (2008). *Construyendo Políticas Públicas para una Sociedad que Envejece. Consideraciones y Estrategias para abordar el envejecimiento en sociedad*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

Feixa, C. (1996). *Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales*. Recuperado el 11 de abril de 2013, de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/C%20Feixa.pdf>

FRIDE. (s.f.). *FRIDE*. Recuperado el 1 de Enero de 2014, de http://www.fride.org/uploads/Coherencia_Documento.base_ES.pdf.

Gobierno de Chile. (2013). *Gobierno de Chile*. Recuperado el 4 de Enero de 2013, de <http://www.gob.cl/especiales/programa-contra-el-maltrato-y-el-abuso-a-las-personas-mayores/>

Gobierno de Chile. (2013). *Gobierno de Chile*. Recuperado el 5 de Enero de 2013, de <http://www.gob.cl/especiales/bono-de-invierno-2013/>

Hernández, S. R., Fernández, C. C., & Baptista, L. P. (2006). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Mc Graw Hill Interamericana.

Howlet, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Canadá: Oxford University Press.

Instituto Nacional de Geriátría . (2011). *Instituto Nacional de Geriátría "Presidente Eduardo Frei Montalva"*. Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de <http://www.ingerchile.cl/vistas/conceptos.html>

IPS. (2012). *Instituto de Previsión Social*. Recuperado el 5 de Enero de 2014, de <http://www.ips.gob.cl/metropolitana-region/914-la-rebaja-del-7-al-5-de-salud-desde-diciembre-sera-una-realidad-87766>

- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective* . Londres.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy* . New York: Harper Collins.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington DC: CQ Press.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago : Fondo de Cultura Económica.
- Marín, J. (2003). Envejecimiento. *Salud Pública Educación para la Salud* , 28.
- Martínez, I. (2012). *Observatorio de multinacionales en América Latina*. Recuperado el 3 de Enero de 2013, de <http://omal.info/spip.php?article4811>
- Meny, Y., & Thoeing, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Millán, N. (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España . *Revista Sistema* 220 , 139 - 161.
- Millán, N., Santander, G., & Aguirre, P. G. (2012). La coherencia de políticas para el desarrollo en España. *Mecanismos, actores y procesos* . España : Plataforma 2015 y MÁS.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2011). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 29 de junio de 2013, de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/historia/>
- Ministerio de Salud. (2011). *Departamento de Estadísticas e Información de Salud*. Recuperado el 27 de Diciembre de 2013, de <http://www.deis.cl/indicadores-basicos-de-salud/esperanza-de-vida-ine/>
- OCDE. (2008). *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*. OCDE.
- Olavarria Gambi, M. (2007). *Repositorio Academico de la Universidad de Chile*. Recuperado el 30 de mayo de 2013, de http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1
- OMS. (2002). Envejecimiento activo: un marco político.
- Real Academia Española . (2013). *Diccionario de la Real Academia Española* . Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de <http://lema.rae.es/drae/?val=envejecimiento>
- SENAMA. (2012). *Cómo prevenir y enfrentar el maltrato al adulto mayor*. Cartilla de Prevención y Atención. Santiago, Chile: SENAMA.

SENAMA. (2011). Estudio de Recopilación, Sistematización y Descripción de Información Estadística Disponible Sobre Vejez y Envejecimiento en Chile. Santiago, Chile: Boreal.

SENAMA. (2012). Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012 - 2025. Santiago, Chile.

SENAMA. (2012). Principales beneficios y programas del Gobierno para las Personas Mayores. *Ser Mayor* , 19.

SENAMA. (2012). *Servicio Nacional del Adulto Mayor*. Recuperado el 8 de Enero de 2014, de <http://www.senama.cl/Programas.html#PROGRAMACONTRALAVIOLENCIAYELABUSOALADULTOMAYOR>

Simmons, L. W. (1945). *The Role of the Age in Primitive*. Yale University Press.

Soms García, E. (1995). Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica. Santiago, Chile: Ministerio de Planificación.

SUBDERE. (2008). Guía Metodológica Para la Formulación de Políticas Públicas Regionales. *Políticas Públicas Regionales: Una Guía Teórico - Metodológica* . Santiago, Chile.

Trejo, M. C. (2001). El viejo en la historia. *Revista Scielo Chile* .