Participación social de las personas mayores en Chile: una mirada de gobernanza

Social Participation of Older People in Chile: a Governance Approach

Ángela Arenas Massa
Universidad Finis Terrae, Chile
aarenas@uft.cl

Jaime Phillips Letelier
Universidad de Chile, Chile
jphillips@derecho.uchile.cl

Resumen: Chile es uno de los países más envejecidos de Latinoamérica. El 18,4% de la población total es mayor de 60 años y el 14% de la población de 65 años. El país tiene el desafío de fomentar la participación de las personas mayores en el diseño de políticas, el ámbito productivo y social, considerando también que en 2017 se ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que en su artículo 8° establece el derecho a una participación activa, productiva, plena y efectiva de las personas mayores. Las políticas públicas en materia de participación social tienen una data mayor a 10 años y se hace necesario revisarlas a la luz de la Convención. El presente artículo se propone evaluar las políticas públicas referidas a las personas mayores con una mirada de gobernanza, es decir, que considere la participación del Estado, de actores económicos privados y de asociaciones privadas sin fines de lucro o grupos de interés en la promoción de los derechos humanos y bienestar de las personas mayores. Para ello, hubo una revisión bibliográfica de documentos jurídicos, políticas públicas sociales y artículos científicos de referencia. Se concluye que el enfoque de las políticas territoriales chilenas debería robustecer instituciones como la familia alargada y el trabajo formal como medidas realistas que promuevan la integración plena de las personas de edad y que prevengan el aislamiento social y la soledad no deseada.

Palabras clave: PERSONAS MAYORES; GOBERNANZA; PARTICIPACIÓN; POLÍTICAS PÚBLICAS

Abstract: Chile is one of the most ageing countries in Latin America. 18.4% of the total population is over 60 years old. Having ratified the Inter-American Convention on the Protection of the Human Rights of Older Persons in 2017, Chile has the challenge of promoting the social participation of older persons in policy design, production and social spheres. Article 8 of the Convention establishes the right to active, productive, full and effective participation of older persons. Public policies on social participation are more than 10 years old and need to be reviewed in the light of the Convention. The purpose of this article is to evaluate such public policies from a governance perspective, i.e., considering the participation of the State, private economic actors and private non-profit associations or interest groups in the promotion of the human rights and well-being of older persons. For this purpose, a literature review of legal documents, social public policies and scientific reference articles was carried out. It is concluded that the Chilean territorial policy approach should strengthen institutions such as the extended family and formal work as realistic measures to promote the full integration of older persons and to prevent social isolation and loneliness.

Keywords: OLDER PEOPLE; GOVERNANCE; PARTICIPATION; PUBLIC POLICY

Fecha de recepción: 03/10/2024
Fecha de aceptación: 07/02/2025
Identificador doi: 10.62169/rg.i34.2545

Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja
n° 34, junio - noviembre 2025, Buenos Aires, Argentina, ISSN 1851-3069, pp. 112-134

Participación social de las personas mayores en Chile: una mirada de gobernanza*

Ángela Arenas Massa y Jaime Phillips Letelier

I. Introducción

La sociedad chilena enfrenta un importante desafío, su envejecimiento. El porcentaje de personas de 60 años y más que vive en Chile, respecto a la población total, ha ido aumentando progresivamente en las últimas décadas. En 1992 este grupo etario equivalía al 9,5% del total de habitantes del país. En 2022 aumentó al 18,1% y se espera que en 2050 las personas mayores equivalgan al 32,1% de la población (Alvear y Rodríguez, 2023). La mayoría de esas personas seguirían siendo las de la tercera edad (60 a 79 años). Pero la proporción de este segmento, dentro del total de personas mayores, tendería a descender, pasando de 83,6% en 2022 a 72,0% en 2050. En este sentido, la cantidad de personas en la cuarta edad (80 y más años) aumentaría más de tres veces su tamaño en igual período y representaría el 28,0% del total de personas mayores en 2050 (Rojas y Rodríguez, 2022). En consecuencia podemos hablar de que se está produciendo un envejecimiento de la vejez.

En forma adicional, en esta población se vive una feminización de la vejez, lo que se relaciona a su mayor esperanza de vida. En Chile un 55,4% de las personas mayores son mujeres. Superados los 80 años, hay casi dos mujeres por un varón (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023a).

Las políticas públicas vigentes en materia de vejez ya tienen más de diez años de desarrollo en Chile. Con todo, en la actualidad es necesario enfrentar los

* Los autores agradecen a la Unidad de Estudios del Servicio Nacional del Adulto Mayor, representado en la persona de Cristián Massad Torres y a la profesional de la Unidad de planificación Carmen Luz Belloni Simon, por su colaboración y entrega anticipada de datos CASEN 2022 en septiembre 2023, los que posteriormente ratificaron en noviembre del mismo año.

problemas que supone una población ya envejecida y que se dirige al envejecimiento de la vejez. Las condiciones de vida y desarrollo han evolucionado en estos diez años. Es necesario reconsiderar la realidad y situación de vida de las personas mayores con datos actuales.

Por otro lado, el Estado de Chile también ha asumido nuevos compromisos en materia de derechos humanos de las personas mayores ratificando la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2017 (CIDHPM). Un aspecto importante de esta convención es el ámbito de la participación e integración comunitaria de los mayores y ofrecimiento de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades y potencialidades, consagrados en el artículo 8°.

Este artículo se centrará en analizar la obligación del mencionado artículo 8° sobre participación de las personas mayores y en evaluar las políticas públicas que promueven dicha participación a la luz de esa normativa.

Para esto, se realizará una caracterización de la realidad socio-demográfica de las personas de edad en Chile basada en el concepto de pobreza multidimensional. Este concepto tiene por finalidad establecer un panorama de las condiciones de vida de este grupo etario, entregando insumos sobre los potenciales escenarios de necesidad y vulnerabilidad social, en base a instrumentos internacionales como el Plan de Acción de Madrid (Naciones Unidas, 2002) y la CIDHPM (Organización de Estados Americanos, 2017) que se estructura en temáticas de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión social (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023a; Unidad de Estudios, 2023).

A la luz del artículo 8° de la CIDHPM y de la caracterización sociodemográfica, se hará un análisis de las políticas públicas sobre participación. Lo anterior permitirá ver los aspectos positivos y avances que se han logrado con estas políticas y los desafíos pendientes en materia de participación social de las

personas mayores. Para elaborar propuestas de mejora, se asumirá una mirada de gobernanza que ayude a un rediseño de las políticas públicas. Gobernanza es un concepto puente que permite integrar una mirada interdisciplinar y holística en la resolución de un problema (Diez Sastre, 2018). Además, permite integrar a las distintas capas sociales involucradas en un problema y concebir soluciones más allá de la actividad de gobierno-reguladora propiamente tal, que integre el aporte de actores económicos privados y organizaciones del llamado "tercer sector", es decir, asociaciones, grupos de interés y la familia (Nickel, 2014).

El objetivo del artículo es replantear la consideración de realidades de las personas mayores para el abordaje de su participación social en clave de gobernanza. Esta mirada permitirá integrar la labor del Estado, grupos económicos, asociaciones privadas y a las personas mayores. Para ello hubo una revisión bibliográfica de documentos y artículos científicos de referencia, que cruzan información sociodemográfica con políticas centradas en la participación social, desarrolladas por el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Se excluye el análisis de las políticas dirigidas a servicios sociales y cuidados sociosanitarios, ejecutadas por la misma institución.

El trabajo tendrá el siguiente desarrollo. Primero, se analizarán algunos aspectos de la caracterización sociodemográfica de las personas mayores a la luz del concepto de pobreza multidimensional. Luego se analizará la norma del artículo 8° de la CIDHPM y las políticas públicas existentes en materia de participación. En tercer lugar, tomando una mirada de gobernanza, se analizarán dichas políticas y se propondrán mejoras destinadas a profundizar la participación social de las personas mayores. Se concluirá con unas reflexiones sobre los desafíos futuros.

II. Desarrollo

La sociedad chilena enfrenta un importante desafío, su envejecimiento. El porcentaje de personas de 60 años y más que vive en Chile, respecto a la población total, ha ido aumentando progresivamente en las últimas décadas. En 1992 este grupo etario equivalía al 9,5% del total de habitantes del país. En 2022 aumentó al 18,1% y se espera que en 2050 las personas mayores equivalgan al 32,1% de la población. (Alvear y Rodríguez, 2023). La mayoría de esas personas seguirían siendo las de la tercera edad (60 a 79 años). Pero la proporción de este segmento, dentro del total de personas mayores, tendería a descender, pasando de 83,6% en 2022 a 72,0% en 2050. En este sentido, la cantidad de personas en la cuarta edad (80 y más años) aumentaría más de tres veces su tamaño en igual período y representaría el 28,0% del total de personas mayores en 2050 (Rojas y Rodríguez, 2022). En consecuencia podemos hablar de que se está produciendo un envejecimiento de la vejez.

II. 1. Aspectos de la caracterización sociodemográfica de las personas mayores en Chile

Para efectos de la caracterización sociodemográfica de las personas mayores se han seleccionado variables asociadas a la pobreza multidimensional. Se trata de (i) la seguridad económica, (ii) vivienda y entorno, (iii) educación, y (iv) acceso al trabajo.

La seguridad económica se entiende como la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida. Supone una situación económica determinada por el poder adquisitivo y una posición económica con relación a otros grupos que componen la población/generación (Díaz Tendero Bollain, 2015). Del total de personas mayores del país, el 3,1% se encuentra bajo la línea de la pobreza, lo que implica una disminución respecto a la medición del año

2020, en la que llegaba al 5,6%. (Unidad de Estudios, 2023). Esto ha sido explicado por los subsidios directos entregados por el Estado durante la pandemia COVID 19 al grupo de mayores (Kornfeld Matte y Arenas Massa, 2023). Sin embargo, el 9% de las personas de edad se encuentra en situación de pobreza multidimensional. A nivel del territorio, los mayores índices de pobreza y de pobreza multidimensional, se encuentran en el sur del país (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

Respecto de la vivienda y el entorno, el porcentaje de personas mayores que viven solas es el 14,6%. El resultado puede explicar, por un lado, la capacidad de las personas de edad de vivir solas y, por otro lado, la vulnerabilidad eventual en que se encontrarían estas personas si requieren cuidados de salud, o están alejadas de servicios básicos (Unidad de Estudios, 2023, p.9). Cabe destacar que el 85,5% de las personas mayores viven en hogares no unipersonales, es decir, con otras personas que en general suelen ser de su entorno familiar, según reportan otros instrumentos como la Encuesta Calidad de Vida (Pontificia Universidad Católica - Caja Los Andes, 2023).

En materia de educación, se puede observar que el mayor porcentaje de personas mayores (24,5%) no terminó la educación básica, lo que sumado al 4,3% que señaló no poseer educación formal, da cuenta que el 28,8% de las personas mayores no contaría con el nivel básico de instrucción. La media de años de escolaridad equivale a los 9,4 años en varones y 8,7 años en mujeres. La variable de analfabetismo, es decir, no saber leer, escribir o ambas, reporta un porcentaje de 6,8% de la población de hombres mayores y un 7,4% de las mujeres de edad. Como se puede corroborar, existe una importante brecha de género en educación formal. Al 2022, en ninguna de las regiones del país las mujeres mayores presentan una media de años de escolaridad superior a la de los hombres mayores (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023a; Unidad de Estudios, 2023)

Un último factor relevante para la prevención del aislamiento social y la soledad es el acceso al trabajo. En el país parece existir una relación inversa entre

edad y formalidad laboral (Observatorio envejecimiento UC, 2022). Con el paso de los años crece la probabilidad de obtener trabajos informales para hombres y mujeres, independiente del nivel educativo, estado de salud o ingresos no laborales (Montt y Contrucci, 2022). Los niveles de informalidad laboral posterior a la pandemia (2022) alcanzan su máxima tasa luego de los 70 años, tanto para hombres como para mujeres. Luego de los 70 años, cerca de 6 de cada 10 mujeres trabaja desde la informalidad. Para las personas mayores de 70 años se observa la mayor proporción de informalidad, que además alcanzó su punto más alto en 2022 con un 58,6%, un incremento de 3,4 puntos porcentuales respecto del año 2019 (Observatorio Laboral Nacional SENCE, 2023).

Según las últimas estadísticas nacionales, la informalidad nacional en el año 2022 alcanzó un 26,6%, y para personas mayores de 65 años esa cifra alcanza al 51,8%, lo que da cuenta de la focalización del problema en este grupo de la población. Dentro del grupo de mayores que trabajan en informalidad el 58,7% son mujeres de 65 o más años y el 42,3% varones. En relación con los ámbitos en que las personas mayores desarrollan sus actividades remuneradas el 40% es trabajador por cuenta propia, el 35% se desempeña en el sector privado, el 9% en sector público, el 7% son empleadores, el 5% se dedica al servicio doméstico y el 2% reporta trabajar con un familiar de manera no remunerada (Instituto Nacional de Estadísticas, 2023).

La informalidad es preocupante, porque no cumple con el pago de impuestos, no tiene cobertura de protección social y carece de prestaciones relacionadas al empleo. Si bien la persona mayor no cotiza para efectos de recibir una pensión dado que está jubilada y también adscrita al sistema de salud, si es propensa a sufrir una enfermedad profesional o accidente de trayecto, los cuales deberían ser cubiertos por el sistema de seguridad social, por ejemplo.

En materia de participación social, las personas mayores son el grupo más organizado de la sociedad civil, llegando a un porcentaje de 35% entre quienes

tienen 60 y 79 años. Las juntas de vecinos y agrupaciones de mayores son las organizaciones más comunes (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). También se detectan clubes deportivos, grupos folclóricos, grupos religiosos, grupos de salud, clubes de personas mayores, voluntariados. Se han reportado 319,018 organizaciones de la sociedad civil de las cuales 214,064 estarían activas al 2022. De ellas, 13,310 son conformadas por personas de más de 60 años, es decir, el 6%. (Observatorio envejecimiento UC, 2022).

II. 2. Compromiso del Estado y políticas públicas con enfoque en participación social de las personas mayores

Chile suscribió la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2017 (Organización de Estados Americanos, 2017). En materia de participación social el artículo 8° dispone:

> "La persona mayor tiene derecho a la participación activa, productiva, plena y efectiva dentro de la familia, la comunidad y la sociedad para su integración en todas ellas.
>
> Los Estados Parte adoptarán medidas para que la persona mayor tenga la oportunidad de participar activa y productivamente en la comunidad, y pueda desarrollar sus capacidades y potencialidades. A tal fin:
>
> a) Crearán y fortalecerán mecanismos de participación e inclusión social de la persona mayor en un ambiente de igualdad que permita erradicar los prejuicios y estereotipos que obstaculicen el pleno disfrute de estos derechos.
>
> b) Promoverán la participación de la persona mayor en actividades intergeneracionales para fortalecer la solidaridad y el apoyo mutuo como elementos claves del desarrollo social.
>
> c) Asegurarán que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de la persona mayor y tengan en cuenta sus necesidades" (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2017, art. 8).

Como se puede observar, esta norma promueve una integración radical de la persona mayor. Es decir, no se trata de sujetos pasivos que deben recibir beneficios y cuidados. Establece más bien un derecho a participar de modo amplio en la vida social, ya sea familiar, comunitaria, económica y política, y de modo intergeneracional en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Las políticas públicas vigentes en Chile tienen un origen anterior a la ratificación de la citada convención. La mayoría de ellas están concentradas en la Red del Servicio Nacional del Adulto Mayor. Se pueden destacar las siguientes propuestas:

a) Escuela de formación para dirigentes mayores : su origen data del año 2009 y tiene por objetivo aumentar la participación de los dirigentes e integrantes de organizaciones de personas mayores en diferentes ámbitos, promoviendo una valoración positiva de la vejez, así como el conocimiento y ejercicio de sus derechos, a fin de que sean protagonistas activos de la sociedad y puedan aportar su experiencia y conocimientos. El programa se realiza mediante convocatoria directa a dirigentes de organizaciones de adultos mayores y a través de jornadas con metodologías participativas, diálogos e intercambio de experiencias entre las personas mayores (miembros de organizaciones de mayores). (Chile Atiende, 2023).

b) Voluntariado País de Mayores : se inicia en el año 2016 y busca que adultos mayores jubilados o pensionados, que se encuentran inactivos (ni ocupados ni desocupados) ejerzan labores sociales de voluntariado, aumentando su autoimagen y autovaloración. El programa vincula a voluntarios mayores y niños pertenecientes a familias que participan del Sistema Seguridades y Oportunidades que cursen entre 2° y 8° año básico que presentan un desempeño escolar deficitario, el cual será mejorado a través de apoyo escolar entregado por las personas mayores. El programa entrega un estipendio durante nueve meses para el voluntario con el objetivo de cubrir los gastos de movilización y/o traslado,

además de acciones que permitan mejorar su labor y visibilizar el aporte que realiza este grupo etario. El programa es ejecutado por municipios, es decir, por terceros. (Dirección de Presupuesto, 2019).

c) Envejecimiento Activo : el programa se desarrolla desde el año 2013 y busca contribuir al envejecimiento activo de personas mayores en situación de vulnerabilidad social, proporcionando conocimientos y oportunidades para el desarrollo personal, cognitivo, biológico, físico y de participación social, para lo cual se requiere fomentar y equilibrar la responsabilidad personal, el encuentro, la solidaridad intergeneracional y la creación de entornos favorables, que aporten a la calidad de vida y retrasen los niveles de dependencia.

d) El programa contiene tres componentes: Talleres para fortalecer habilidades en la vejez (1), Jornadas y Seminarios para fortalecer habilidades en la vejez (2) y, Espacio Mayor con el propósito de contribuir al envejecimiento activo de las personas mayores (3). Estas líneas de trabajo proporcionan conocimientos y oportunidades para el desarrollo personal de las personas mayores, además brinda oportunidades de acceso a la cultura, recreación y esparcimiento (Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2023).

e) Turismo Social para el Adulto Mayor : desde el año 2009, el programa apoya a personas adultas mayores vulnerables que enfrentan exclusión social y se encuentran desvinculadas de las redes sociales, otorgándoles financiamiento para viajes por el día con el fin de facilitar su acceso a lugares de interés turístico y cultural. Se incluyen actividades que fomentan la integración social y actividades significativas para las personas mayores. El Servicio Nacional del Adulto Mayor efectúa licitaciones públicas en base a requerimientos de servicios de alimentación y traslado. Los beneficiarios preferentes son las personas mayores participantes del programa Vínculos, Condominios de Viviendas Tuteladas y Establecimientos de Larga Estadía. Se atienden en base a criterios regionales factores como: alta vulnerabilidad y ruralidad de la comuna, dispersión geográfica, ejecución de

programas de SENAMA en la comuna, entre otros (Dirección de Presupuesto, 2019a).

f) Buen Trato al Adulto Mayor: Este programa se inicia el año 2012 y abarca el área de participación y servicios sociales, es decir, es transversal dentro de las políticas públicas emanadas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Su objetivo es prevenir el abuso, violencia y maltrato que afecta a este grupo etario. Desarrolla acciones de prevención, promoción y sensibilización de la temática en la misma línea de trabajo intersectorial y de coordinación con los dispositivos locales y territoriales, especialmente con municipios, centros de salud, policías, organismos auxiliares de justicia, universidades, entre otros. Del mismo modo, desarrolla acciones mediante la asesoría, articulación y coordinación en caso de maltrato al adulto mayor. El programa atiende en las 16 regiones del país como un articulador que facilita la prestación del servicio jurídico, dado que el Servicio Nacional del Adulto Mayor, no cuenta con facultades legales de intervención directa (patrocinio en juicio). Para ello, el Servicio celebra convenios con Clínicas Jurídicas de Universidades, Corporaciones de Asistencia Judicial y profesionales que dan respuesta directa (Dirección de Presupuesto, 2021).

g) Fondo Nacional del Adulto Mayor: es un programa creado por la Ley N°19.828 en el año 2002, como un fondo que contiene tres líneas de acción, a través de fondo autogestionado (por concurso en que postulan organizaciones de mayores), de ejecutores intermedios y de convenios institucionales desarrollados por instituciones que trabajan con personas mayores que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social.

El objetivo de este programa es favorecer la autonomía, autogestión, integración social e independencia de los adultos mayores, como, asimismo, entregar servicios de calidad para la atención de personas en situación de dependencia y/o vulnerabilidad que contribuyan a satisfacer sus necesidades

básicas y que mejoren su calidad de vida (Ministerio General de la Presidencia, 2002).

h) Programa Vínculos: El origen de este programa se encuentra en la Ley N° 19.949 que crea el Sistema de Protección Social Chile Solidario en año 2004, dirigido a "las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza" con el objetivo de "promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida", promoviendo su autonomía y participación social (Ministerio de Planificación y Cooperación, 2004). Posteriormente, la Ley N°20.595 en su artículo 3° prescribe que las personas que integran el subsistema "Chile Solidario", podrán ingresar al subsistema "Seguridades y Oportunidades". Además, según el artículo 4° podrán acceder al Subsistema las personas y sus familias cuando corresponda, que se encuentren en situación de vulnerabilidad por cumplir con cualquiera de las siguientes condiciones: a) Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza. Para la calificación de condición de pobreza no se considerarán los beneficios que le hayan sido otorgados de conformidad a la Ley N° 20.255 (es decir, recibir pensión básica solidaria) (Ministerio de Desarrollo Social - Subsecretaría de Evaluación Social, 2012).

Los ejes del programa son el acompañamiento a la trayectoria durante su permanencia en "Vínculos" (1); acompañamiento psicosocial a cargo de un monitor comunitario, con sesiones individuales y grupales durante 24 meses de duración del programa (2); acompañamiento sociolaboral por 20 meses, a partir del quinto mes del acompañamiento psicosocial, con sesiones individuales y grupales. La persona mayor elabora y aplica un plan ocupacional que promueve la realización de actividades básicas de la vida diaria (3); gestión de servicios y prestaciones sociales de la red, tales como, ayudas técnicas del Servicio Nacional de Discapacidad, acceso al agua potable, habitabilidad, etc. (4) y; bonos y transferencias monetarias transitorias a partir del tercer mes de ingreso al programa y se mantiene durante 24 meses (5) (Capablanca Ltda., 2018).

III. Reflexiones en base a la realidad sociodemográfica y las políticas sociales chilenas de participación en clave de Gobernanza Global

De las políticas sociales descritas en materia de promoción de la participación social y prevención del aislamiento social y soledad de las personas mayores, un aspecto positivo a resaltar es que casi la totalidad de los programas tienen un desarrollo de diez años y más, es decir, son de largo plazo. Por consiguiente, habría una política de Estado independientemente de la voluntad del gobierno de turno por la salvaguardia del artículo 8° de la CIDHPM, en lo que le corresponde o abarca.

La norma en comento propone la participación e inclusión efectiva de la persona mayor en la familia, comunidad y sociedad. Detrás de esta norma existe lo que se conoce como una mirada de gobernanza, es decir, que promueve la elaboración de políticas públicas desde una mirada que integre a las personas mayores en la elaboración de políticas desde el sector estatal, pero también su inclusión en el sector productivo, en las asociaciones privadas de mayores y en la familia (Nickel, 2014).

Sin embargo, se observa que las políticas diseñadas por el Ejecutivo son de dos tipos. Unas son de servicio público de carácter prestacional, en las cuales el Estado se obliga a entregar beneficios gratuitos y focalizados en las personas mayores (Camacho Cepeda, 2008). Aquí se encuentra una amplia gama de prestaciones que va desde el programa *Vínculos*, hasta los múltiples ejemplos encontrados en la "Guía con los principales beneficios del Estado para las Personas Mayores" como son el defensor mayor, las tarifas rebajadas de transporte en diversas zonas del país, la rebaja de las contribuciones, el acceso gratuito a parques y reservas nacionales, etc. (Servicio Nacional del Adulto Mayor de Chile, 2021).

El segundo tipo de políticas, se basan en la denominada actividad del fomento del Estado (Camacho Cepeda, 2008). Por ellas crean estímulos en forma principal dirigidos a agrupaciones de personas mayores, para que realicen actividades entre personas de dicho grupo etario. Se trata de actividades de iniciativa pública o privada. Un motor de importancia es el Fondo Nacional del Adulto Mayor consagrado en la Ley 19.828, que por ejemplo ha considerado diversos clubes de adulto mayor a nivel país, con temáticas de coro, manualidades, música o deportivas como gimnasia, tenis de mesa, yoga, etc.

Detrás de estas políticas trasunta una mirada de la participación que deben tener las personas mayores que no sintoniza en forma completa con el artículo 8° de la CIDHPM (Organización de Estados Americanos, 2017). Desde el punto de la actividad prestacional del Estado, se mira a la persona mayor como pensionados cuya procura existencial está en peligro, lo cual debe ser solventado con la entrega de beneficios o transferencias directas gratuitas. Es decir, se trata de individuos que ya se encuentran fuera del mundo laboral o productivo, que requieren ser mantenidos. Y cuando el accionar público incentiva la participación social con otras edades, lo focaliza en espacios de ocupación no remunerada. Por ejemplo, con el programa voluntariado país de mayores y programa de líderes mayores.

Con todo, este diagnóstico no es del todo coherente con la encuesta nacional de empleo. Respecto a las actividades remuneradas, el trabajo por opción en los mayores es una de las áreas que permite su participación activa en la sociedad y fomenta la intergeneracionalidad más allá de la propia familia. La mayor cantidad de fuerza laboral mayor trabaja en sector privado (89%, si se suma trabajador dependiente, por cuenta propia, empleadores y servicios domiciliarios). Al año 2022, el 77,8% de las personas mayores resultan sin dependencia. Entre ellas, los tramos etarios 60-64 años alcanza un 87,2%, entre 65-69 llega a un 85,2% y entre 70-74 corresponde a un 81,9% (S. G. H. C. U. de C. Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2023).

Dado que es un hecho que el trabajo informal realizado en el país, más de un 50% lo desarrollan las personas mayores, aparecería como desafío poder determinar con mayor exactitud cuántos trabajan (la informalidad por su naturaleza es una cifra no exacta), fortalecer los espacios laborales formales existentes y focalizar los esfuerzos que fomenten el trabajo decente. Se requiere activar la empleabilidad y retención de las personas mayores en sus empleos, crear directrices para promover la reconversión laboral previa a la jubilación y capacitación laboral de las personas de edad, potenciando el uso de tecnologías de la información y comunicación considerando sus niveles educacionales.

En ese sentido, los datos demográficos muestran que es posible intencionar la integración de las personas mayores en el sector económico-productivo antes de la cuarta edad, pero sería necesario generar condiciones de trabajo formales decentes y seguras. Esto también fomentaría las relaciones intergeneracionales. Se podría argumentar que la mayoría de los mayores trabaja por una necesidad económica. Sin embargo, la encuesta de calidad de vida indica que también una mayoría importante (71%) tiene la intención de seguir trabajando a pesar de no tener una necesidad económica (Pontificia Universidad Católica - Caja Los Andes, 2023). Por otro lado, a la luz del artículo 8° de la CIDHPM, tal integración sería deseable para lograr la plena participación de este sector de la población.

Desde el punto de vista de la actividad de fomento del Estado, se mira a la persona mayor como parte de un colectivo socio-cultural denominado “persona de edad”. A la luz de lo anterior, las ayudas del Estado se dirigen a fomentar a las organizaciones de mayores, pues el bienestar del mayor se asegura en forma principal integrándolos en organizaciones de pares etarios. Esto tiene un impacto positivo. Las políticas de asistencia a las personas mayores y de fomento a las organizaciones de personas mayores han logrado que este sea el colectivo social más organizado, con una participación de un 35%. Sin embargo, es preciso

profundizar en esta línea, porque la mayoría de las personas mayores no está organizada.

En este sentido, se observa que estas políticas considerarían a la familia como algo importante, pero contingente. Es decir, una red de apoyo eventual, incierta, circunstancial, casual, que en definitiva podría estar o no estar. Con este supuesto, habría que diseñar políticas sociales como si la persona mayor no contara —a priori— con una red familiar que le de soporte.

Estas proposiciones no tendrían un basamento adecuado, si se advierte la realidad reportada por las mismas personas mayores en las estadísticas nacionales. En gerontología y derechos humanos, es ampliamente aceptado el criterio de que la intergeneracionalidad es un bien para la sociedad, que se considera como base para todas las etapas de la vida (y no solo para los más grandes), (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021; Dabove, 2013). Por consiguiente, el focalizar los programas hacia individuos aislados o grupos colectivos de mayores no considera su realidad relacional cotidiana con otras edades al interior de su hogar y en particular, en el ámbito familiar.

Un 85,5% de los chilenos de edad informa que vive en hogares no unipersonales (Unidad de Estudios, 2023) y cuándo reportan de su realidad familiar comunican en la Encuesta calidad de Vida, un buen funcionamiento de dicha unidad en un 77% de los mayores encuestados. Los resultados se midieron según escala APGAR que incluye cinco componentes: adaptabilidad, cooperación, desarrollo, afectividad y capacidad resolutiva; no encontrando diferencias significativas por género, edad o nivel educacional. (Pontificia Universidad Católica - Caja Los Andes, 2023). Entonces, a nivel de Gobierno y diseño de políticas públicas, está el desafío de considerarlos como miembros de una familia y ciudadanos con derecho a participación, y no solo como sujetos aislados receptores de beneficios.

Mirar a la persona mayor como un sujeto con una red familiar contingente y que debe asociarse entre pares para afrontar sus problemas podría producir aislamiento social y sentimiento de soledad. El aislamiento social se refiere a la ausencia o insuficiencia de lazos familiares, de amistades y redes de apoyo, ya sea por carencia de contacto o de alguna persona que apoye. El sentimiento de soledad se trata de una experiencia subjetiva, de sentirse solo, excluido o alejado de otras personas (Pontificia Universidad Católica - Caja Los Andes 2023). El aislamiento social sería una cifra objetiva, que a su vez puede ser activada por varios factores de riesgo como las enfermedades crónicas, la pérdida de la autonomía, la progresiva reducción de actividades o intereses, la pérdida de relaciones significativas, el vivir solo, entre otras. La soledad en cambio aparece como un auto-reporte en que las personas mayores dan cuenta que estar con otros físicamente, no es sinónimo de "común-unión". En este sentido, la calidad del vínculo puede ser más importante que la cantidad de estos.

IV. Reflexiones finales

Desde la caracterización sociodemográfica hecha y desde una mirada de gobernanza se puede observar que es necesario incorporar en el desarrollo de políticas públicas el hecho de que las personas mayores viven en forma mayoritaria en hogares no-unipersonales y que realizan actividades remuneradas. Esto para integrar en el diseño de la política los ámbitos de la familia y el sector productivo, junto con el fomento de las relaciones entre pares que ya abordan las políticas públicas vigentes. Junto a seguir fomentando y profundizando la asociatividad entre pares, es posible avanzar hacia promover la intergeneracionalidad a la que apunta el artículo 8° de la CIDHPM.

Es una buena señal la continuidad que los distintos gobiernos han proporcionado a los programas de participación social. Para asegurar su

continuidad habría que avanzar hacia proyectos de evaluación (y continua) de los programas. Esta evaluación hasta el momento es escasa o no ha existido. Sería positivo favorecer que ellos, en vez de ser discutidos anualmente en la Ley de Presupuestos, sean asegurados por una ley especial que robustezca los fondos del Servicio Nacional del Adulto Mayor. Hoy algunos están asegurados, como el Fondo Nacional del Adulto Mayor y Vínculos.

Las políticas sociales consideran la familia con un recurso meramente contingente. No obstante, eso no se condice con la configuración del hogar de las personas mayores. Entendiéndose que las políticas de participación social deben apuntar al grupo que vive una situación más desfavorable dentro del mismo colectivo, en este caso respecto a quienes viven en hogares unipersonales (14,5%), habría que profundizar sobre su condición, porque el hecho de que vivan solas no es sinónimo de aislamiento social y/o soledad, por lo que el número puede ser menor. Lo mismo puede ocurrir con quienes viven con otros (85,5%) respecto del sentimiento de soledad, que podría ser mayor. Pero lo que no resulta conveniente es asumir como regla general que los mayores viven aislados, porque los datos muestran lo contrario.

Desde el punto de vista del trabajo, la mirada del Ministerio de Desarrollo Social y Familia hasta el momento se habría centrado en fomentar ocupaciones asociadas al voluntariado. Los esfuerzos por ampliar opciones de los mayores generando buenas condiciones de trabajo han estado dados por las iniciativas de los diversos gobiernos de turno, que no han logrado avanzar de manera robusta hacia el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente escogido en este grupo (Ministerio del Trabajo, 2019). Para lograr esto, sería positivo considerar que al menos hasta antes de la cuarta edad la mayoría de las personas de edad, si bien trabaja por una necesidad económica, lo seguiría haciendo a pesar de no existir esa necesidad, pero una porción significativa trabaja de modo informal.

La mirada de gobernanza que proponemos va en la línea de lo señalado por la CIDHPM, pues permite considerar a la familia y al sector productivo en la inclusión de las personas de edad y el fomento de la intergeneracionalidad. La empresa también tiene un impacto directo en la salud física y mental de las personas. La inclusión de los más grandes en el mundo del trabajo implica asumir que su heterogeneidad y autonomía, lo que requiere una cultura organizacional inclusiva que contrarreste los estereotipos negativos sobre la vejez.

Referencias bibliográficas

ALVEAR, Sandra y RODRÍGUEZ, Patricia (2023). "La gestión sanitaria hacia las personas mayores en contexto COVID-19. Realidad y desafíos para Chile", en ARENAS MASSA, Ángela (ed.). *Derecho sanitario de las personas mayores en contexto COVID 19 en Chile. Una mirada desde los Derechos Humanos*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 343–362.

CAMACHO CEPEDA, Gladys (2008). "Las modalidades de la actividad administrativa y los principios que rigen la actuación de la administración del Estado", en PANTOJA BAUZA, Rolando (Coord.). *Derecho administrativo, 120 años de cátedra*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 241–276.

DABOVE, María Isolina (2013). Ciudadanía y derechos fundamentales de las personas mayores: de las políticas gerontológicas al derecho de la vejez. *Revista de La Facultad* , 4 (1), 19–36.

DÍAZ TENDERO BOLLAIN, Aída (2015). El Estado y la seguridad económica de las personas adultas mayores. Marco conceptual en torno a las dimensiones de la solidaridad económica. *Papeles de Población*, 85, 79–108.

DIEZ SASTRE, Silvia (2018). *La formación de conceptos en el derecho público*. Madrid: Marcial Pons.

GONZÁLEZ OLLINO, Daniela; REBOIRAS FINARDI, Leandro Diego y SOSA, Zulma (2021). *Las dimensiones del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2009-2020*. CEPAL.

KORNFELD MATTE, Rosa, y ARENAS MASSA, Ángela (2023). Buen trato hacia las personas mayores. Preocupación internacional y Derechos Humanos en

contexto COVID-19, en ARENAS MASSA, Ángela (ed.). *Derecho sanitario de las personas mayores en contexto COVID 19 en Chile. Una mirada desde los Derechos Humanos*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 47–71.

MONTT, Guillermo y CONTRUCCI, Isabel (2022). *Trabajo y personas mayores en Chile: desafíos y políticas para la promoción del trabajo decente*. OIT.

NICKEL, Rainer (2014). Gobernanza, *Eunomía, Revista En Cultura de La Legalidad*, 7:184-190.

ROJAS, Felipe Hugo; RODRÍGUEZ CANACHE, Luis; y RODRÍGUEZ LEÓN, Julibeth (2022). *Envejecimiento En Chile: Evolución, Características de Las Personas Mayores y Desafíos Demográficos Para La Población*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.

Documentos

CAPABLANCA LTDA (2018). *Evaluación programa de vínculos del Subsistema de Protección y Promoción Social «Seguridades y Oportunidades» de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social*. Santiago.

CHILE ATIENDE (2023). *Programa de escuelas de formación para dirigentes mayores*.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2019a). *Monitoreo y seguimiento oferta pública 2019: Programa Turismo Social para el Adulto Mayor*. Santiago.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2019b). *Monitoreo y seguimiento oferta pública 2019: Voluntariado País de Mayores*. Santiago de Chile.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO – MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2021). *Monitoreo y seguimiento de la oferta pública: Programa Buen Trato al Adulto Mayor 2021*. Santiago.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2023). *Encuesta Nacional de Empleo: Resultados trimestre móvil diciembre 2022-febrero 2023*. Chile.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (2025). *Resultados Nacionales del Censo 2024* Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2017). *Encuesta de caracterización socioeconómica*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL; SUBSECRETARÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL (2012). *Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias*

condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer. Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA (2023). *Pobreza multidimensional. CASEN 2022*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA (2023A). *CASEN 2022. Presentación interna de resultados*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA (2023B). *Resumen de resultados: Pobreza por ingresos, pobreza multidimensional y distribución de los ingresos. CASEN 2022*. Santiago de Chile.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (2004). *Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario*. Chile.

MINISTERIO DEL TRABAJO (2019). *Aprueba política nacional de intermediación laboral y crea Comité de Coordinación de Intermediación Laboral*. Chile.

MINISTERIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2002). *Crea Servicio Nacional del Adulto Mayor*. Chile.

NACIONES UNIDAS (2002). *Declaración política y Plan de Acción Mundial sobre Envejecimiento de Madrid*. Madrid.

OBSERVATORIO ENVEJECIMIENTO UC (2022). *Participación política y social de las personas mayores* (N° 2). Santiago.

OBSERVATORIO LABORAL NACIONAL SENCE (2023). *Termómetro laboral nacional, marzo 2023*. Santiago de Chile.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2017). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Chile.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA – CAJA LOS ANDES (2023). *Sexta Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez 2022. Chile y sus mayores* (M. S. Herrera, M. Rojas, C. Fontecilla & M. B. Fernández, Eds.). (1.ª ed.). Santiago: PUC.

SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR (2023). *Programa de envejecimiento activo*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR (2021). *Guía con los principales beneficios del Estado para las personas mayores*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR - SECCIÓN GERIATRÍA (2023). *Resultados de la encuesta de discapacidad y dependencia*. Santiago.

UNIDAD DE ESTUDIOS, SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR (2023). *Panorama regional de las personas mayores. CASEN 2023*. Santiago de Chile.