GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, N° 9 - 2025

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

PERTINENCIA DE LA OFERTA DE PROGRAMAS SOCIALES EN CHILE PARA ATENDER LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE LAS PERSONAS MAYORES

Relevance of social programs in Chile to address the needs and demands of elderly people.

María Paz Barrales[1]

Resumen

El envejecimiento poblacional constituye el principal desafío demográfico desde fines del siglo pasado. Para 2030, se proyecta que Chile sea el segundo país con mayor envejecimiento de América del Sur. Por ello, la oferta pública requiere adaptarse y reorientar su accionar a las necesidades y demandas de las personas mayores. En este sentido, instituciones gubernamentales como el Servicio Nacional del Adulto Mayor, el Instituto de Previsión Social y la Subsecretaría de Salud Pública, entre otros, han desarrollado programas orientados a este grupo etario. Como consecuencia, surge la necesidad de articular la oferta pública para evitar duplicidades, generar medidas con aportes diferenciados y de esta forma, favorecer el tratamiento multidimensional a las problemáticas identificadas. En este contexto, el presente artículo busca analizar la pertinencia de los diseños de los programas sociales de cobertura nacional vigentes, cuyo ámbito de acción principal o una de sus líneas, corresponde directamente a los desafíos de adultos mayores. Ello se realizó a partir de un análisis documental de encuestas nacionales, tratados internacionales y documentos donde se establece el diseño de los programas sociales seleccionados. Los resultados dan cuenta de una efectiva pertinencia entre el diseño de los programas y las necesidades que se proponen satisfacer, puesto que se visualizan contribuciones diferenciadas entre ellas y dan mayor énfasis a las demandas menos satisfechas y más relevantes para los mayores. No obstante, se detecta que desde su diseño, sus aportes se ven limitados cuando atienden aspectos superficiales de las problemáticas y/o no presentan continuidad en el tiempo.

Palabras clave: Personas Mayores, Programas Sociales, Envejecimiento Poblacional, Diseño de Programas.

Abstract

Population aging has been the main demographic challenge since the end of the last century. By 2030, Chile is projected to be the second country with the highest aging rate in South America. Therefore, public services need to adapt and reorient their actions to the needs and demands of older adults. In this regard, government institutions such as the National Service for Older Adults, the Social Security Institute, and the Undersecretariat of Public Health, among others, have developed programs aimed at this age group. Consequently, there is a need to coordinate public services to avoid duplication, generate measures with differentiated contributions, and thus promote a multidimensional approach to the identified problems.
In this context, this article seeks to analyze the relevance of the designs of current national social programs, whose main scope or one of their lines directly corresponds to the challenges faced by older adults. This was done through a documentary analysis of national surveys, international treaties, and documents establishing the design of the selected social programs. The results demonstrate a real fit between program design and the needs they aim to address, as they reveal distinct contributions and place greater emphasis on the least met needs most relevant to older adults. However, it is clear that, based on their design, their contributions are limited when they address superficial aspects of the problems and/or lack continuity over time.

Keyword: Elderly People, Social Programs, Population Aging; Program Design.

Recibido 20 de febrero de 2025 - Aceptado 29 de abril de 2025

Derechos de autor: © 2025 por los autores. Todos los contenidos de GYAP se publican bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores(as) respectivos(as).

[1] Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción. Concepción, Chile. Correo: marbarrales2021@udec.cl

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

"Actualmente, se estima que el índice de envejecimiento en el país es del 74,9% y se prevé que alcance el 117,1% en 2035. Así, las personas mayores representan el 19,2% de la población y llegarían a constituir el 28,8% para 2044".

1.- Introducción

Según el Fondo Monetario Internacional [FMI] (2023), el envejecimiento poblacional es el principal desafío demográfico a nivel mundial. De acuerdo con la CEPAL (2023), se espera que América del Sur sea la región que más rápido envejezca en América Latina y el Caribe a partir de 2030, proceso encabezado por Uruguay y Chile. Actualmente, se estima que el índice de envejecimiento en el país es del 74,9% y se prevé que alcance el 117,1% en 2035. Así, las personas mayores representan el 19,2% de la población y llegarían a constituir el 28,8% para 2044. Además, se espera que la esperanza de vida aumente, alcanzando 80,9 años para hombres y 86 años para mujeres en 2035. (Centro para el Conocimiento e Investigación en Personas Mayores [CIPEM], 2024; CEPAL, 2023). En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2021) ha señalado la importancia de incorporar el envejecimiento poblacional en las políticas públicas.

En Chile, el reconocimiento de esta necesidad resulta reciente. Uno de sus primeros hitos fue la creación de la Comisión Nacional para el Adulto Mayor, encargada de elaborar la primera Política Nacional del Adulto Mayor de 1996, actualizada en 2005, cuyo principal propósito fue generar un cambio en la valoración y trato hacia las personas mayores, constituyendo el primer indicio de toma de consciencia del envejecimiento poblacional (Asociación de Municipalidades de Chile [AMUCH], s.f.). A partir de esta política, se reconoció la exigencia de crear una institución orientada a este grupo etario, lo que se materializó en la Ley 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor [SENAMA], organismo encargado de "proponer las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que lo afectan" (Gobierno de Chile, 2002).

Desde este momento, el Servicio Nacional del Adulto Mayor representa el principal órgano formulador e implementador de programas orientados a personas mayores en Chile. No obstante, organismos como el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), el Instituto de Previsión Social (IPS), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), entre otros, también han establecido medidas orientadas a estos usuarios. (AMUCH, s.f.).

Por ello, surge la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012 – 2025, con el propósito de articular, potenciar e integrar los diversos programas orientados a dar solución a los desafíos que enfrentan las personas mayores a partir de 3 objetivos generales: proteger la salud funcional de las personas mayores; mejorar su integración y participación en distintos ámbitos de la sociedad; e incrementar, de forma transversal, el bienestar subjetivo de las personas mayores (SENAMA, 2013). A su vez, se propone cumplir 13 objetivos específicos que se resumen en 13 dimensiones de las problemáticas que enfrentan las personas mayores, estas son: salud y cuidados, vida saludable, especialistas, participación, educación, seguri-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

Figura 1. Principales hitos personas mayores en Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, s.f.) y SENAMA (2013).

dad económica, vivienda y transporte, maltrato, acceso a la justicia, información y difusión, identidad, investigación, y bienestar subjetivo (SENAMA, 2013).

Sin embargo, aun reconociendo los avances de la política para esta población, autores como Arenas (2023), Martínez (2023) y Rojas (2024), han señalado que más allá del tratamiento de las problemáticas de este grupo etario, es esencial la garantía de sus derechos. Por ello, se ha propuesto un proyecto de Ley Integral de las Personas Mayores y de Promoción del Envejecimiento Digno, Activo y Saludable con el objeto de dar "un marco integral de protección de los derechos de las personas mayores, asegurando su participación y robusteciendo la institucionalidad de SENAMA" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO], p. 1, 2023), que a junio de 2025 se encuentra en tercer trámite constitucional (Senado de la República de Chile, 2025).

Tales avances dan indicios de la necesidad de articular los programas en materia de envejecimiento al establecer lineamientos que fomentan la coordinación estatal y el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores. En este contexto cobra relevancia lo señalado por Cejudo y Michel (2016), que argumentan que la valoración de los programas en conjunto promueve que cada uno efectúe aportes diferenciados y complementarios a la solución del problema y de esta forma, evitar vacíos y duplicidades. Esta articulación requiere el uso de diagnósticos comunes entre los organismos formuladores de políticas, lo que permitiría una mayor eficiencia administrativa y un mayor nivel de cumplimiento de los compromisos internacionales (Escotto, 2021). En este contexto, es fundamental que se realicen estudios sobre la capacidad estatal de llevar esto a cabo y su capacidad para responder a sus demandas (Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002).

A la fecha, los estudios registrados en materia de evaluación de diseño de programas de personas mayores han priorizado el análisis de su coherencia vertical en desmedro del análisis de pertinencia. Es decir, han evaluado la coherencia de las políticas públicas dirigidas al grupo etario en relación con la institucionalidad y política del país (García et al., 2024) y de los programas nacionales en relación con los programas de nivel municipal (Antiguay, 2017). Además, las investigaciones de pertinencia de los programas se han enfocado principalmente en las demandas de salud, dependencia y participación (Leiva et al., 2020; Molina et al., 2020). De esta manera, no se registran estudios recientes respecto a la capacidad de los programas sociales de nivel nacional para cubrir las diversas necesidades de las personas mayores.

En este contexto, el presente artículo se propone analizar la pertinencia del diseño de programas sociales de cobertura nacional hacia personas mayores en Chile respecto a la caracterización de sus demandas, a partir de la pregunta ¿son pertinentes los diseños de los programas sociales de cobertura nacional que abordan los desafíos de las personas mayores en Chile respecto a sus necesidades identificadas?

Instrumentos de políticas públicas

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Estado establece políticas públicas, comprendidas como un conjunto de acciones estratégicas y alianzas entre múltiples actores públicos y privados orientadas a la solución de problemas

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

colectivos considerados prioritarios (Subirats et al., 2008). Debido a la complejidad de sus intervenciones, estas pueden presentar una naturaleza legislativa, regulatoria, organizacional o presupuestaria y desarrollarse en diferentes niveles administrativos, es decir, a nivel nacional, regional o local (Asenjo, 2016). Por ello, su implementación requiere de instrumentos que permitan operacionalizar sus medidas en acciones concretas, tales como planes, estrategias, programas y proyectos.

Una primera herramienta de articulación corresponde a los planes, que desagregan los objetivos específicos de las políticas públicas e integran un conjunto de programas con objetivos comunes (Cohen y Franco, 1992). Dentro de estos, pueden incluir estrategias, comprendidos como "los medios estructurales y administrativos así como las formas de negociación, coordinación y dirección" (Cohen y Franco, 1992, p. 86).

Ahora bien, la puesta en práctica de sus medidas se realiza a partir de programas, que constituyen elementos instrumentales y operativos de los componentes de una política ejecutados de mediano o largo plazo, donde se establecen prioridades de intervención en una población determinada (Arenas, 2021; Cohen y Franco, 1992). En este contexto, han sido definidos en Chile como "el conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas para proveer determinados bienes y/o servicios (componentes), tendientes a lograr un propósito específico en una población de modo de resolver un problema o atender una necesidad que le afecte" (MIDESO, 2023, p. 5).

A su vez, estos programas se constituyen a partir de un conjunto de proyectos, considerados la unidad mínima operativa de las políticas públicas que concreta acciones específicas a corto plazo.

Figura N° 2: Instrumentos de políticas públicas.Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDESO (2023).

Programas sociales en Chile

Comúnmente, los programas públicos pueden clasificarse como sociales o no sociales, siendo los primeros aquellos que tienen por objeto contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población a la que se orientan (Miranda et al., 2015). En Chile, tales programas son definidos a partir de la clasificación funcional del gasto público por la Dirección de Presupuestos [DIPRES] y el Ministerio de Hacienda (MIDESO, 2023). Además, tienen una doble característica: por un lado, representan una expresión de la política de la cual se desprenden y se constituyen como un marco para la formulación e implementación de proyectos orientados a los mismos objetivos de impacto, por el otro, presentan fines redistributivos, de equidad o de igualdad de oportunidades, satisfaciendo necesidades que no pueden ser resueltas por el mercado (Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN], 2000).

El ciclo de los programas públicos y la evaluación ex ante en Chile

Tradicionalmente, el ciclo de vida de las políticas y programas públicos se ha representado en al menos 3 etapas: diseño o formulación, ejecución y evaluación (DIPRES, 2019).

En una primera etapa, el diseño de programas constituye un análisis de la información del problema a abordar, donde se define el propósito, las estrategias y medios que utilizará el programa para alcanzar el resultado final. Además, se establece la población objetivo, los criterios de selección y egreso de los beneficiarios, las fuentes de información para el seguimiento y evaluación del programa, y los mecanismos de participación ciudadana (DIPRES, 2019; MIDESO, 2023). Para ello, se realiza un diagnóstico previo donde se identifican las características, conocimientos, percepciones y necesidades de la población afectada por el problema principal (DIPRES, 2019; MIDESO, 2023; Sánchez, 1993).

Posteriormente, la ejecución constituye la puesta en práctica de la alternativa de solución elegida, donde el programa se materializa (DIPRES, 2019). Ahora bien, la evaluación puede presentarse en múltiples instancias y por ello, clasificarse según el momento en que se lleva a cabo, siendo "Ex ante o prospectiva" cuando se evalúa el programa antes de su ejecución, "intermedia" cuando se realiza al mismo tiempo que se está implementando, y "Ex post o final", cuando se sitúa una vez que el programa ha concluido (Asenjo, 2016). Ellas permiten tomar decisiones racionales respecto

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

Tabla N°1: Dimensiones de la evaluación ex ante de programas en Chile

Dimensión	Aspectos evaluados
Atingencia	"Evalúa cómo se enmarca el programa dentro de las políticas ministeriales del gobierno, los objetivos estratégicos de la institución y su relación con otros programas públicos. Además, incluye la pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad que justifica su existencia, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023, p. 7).
Coherencia	"Evalúa el diseño del programa, revisando la adecuada relación o vínculo entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención. (...) Se evalúan también las articulaciones, complementariedades e incorporación de enfoques de Derechos Humanos" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023, p. 7).
Consistencia	"Evalúa la adecuada relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023, p. 7).

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDESO (2023).

a la mantención, modificación o término de las políticas públicas (Lahera, 1999).

De esta forma, la evaluación ex ante es una valoración que se realiza antes de que se tome la decisión de ejecutarlo o no (Reyes, 2023). Para lo cual, aborda aspectos como la pertinencia en relación a la problemática, la coherencia de la estrategia, su relación con los objetivos, planes estratégicos y las políticas públicas superiores, así como los beneficios que entrega y justifican el financiamiento público (Arenas, 2021). Además, permite evaluar aspectos como la disponibilidad de recursos técnicos, su viabilidad económica, su impacto social y ambiental, sus riesgos asociados, entre otros, y con ello, decidir respecto a su implementación (Cohen y Franco, 1992; Tapella, 2007).

En sus inicios, la evaluación ex ante de programas en Chile se enfocó en la solidez y el nivel de certidumbre entregado respecto al logro sus objetivos, debiendo ser eficiente, eficaz, evaluable, coherente, sostenible y pertinente. En particular, la pertinencia evaluaba si el programa que se planeaba implementar tenía por objeto resolver las causas del problema, si su fin manifestaba un cambio positivo en las necesidades de la población objetivo, y si presentaba un grado de adecuación aceptable entre las actividades y la metodología de intervención con las características de la población objetivo (MIDEPLAN, 2000).

En la actualidad, la evaluación ex ante se mide en tres dimensiones; coherencia, consistencia y atingencia (MIDESO, 2023). No obstante, los

Tabla N° 2: Modelos de Envejecimiento

Modelo de envejecimiento	Visión
Envejecimiento Saludable	Envejecimiento como proceso continuo en todas las etapas de la vida. Busca mantener la capacidad funcional e independencia para potenciar el bienestar en la vejez.
Envejecimiento Activo	Envejecimiento como proceso multidimensional, multidisciplinar y multinivel que considera las condiciones biológicas, psicológicas y sociales de las personas. Promueve el acceso a servicios de salud y oportunidades de participación para potenciar la mejor calidad de vida de las personas.
Envejecimiento Positivo	Envejecimiento como proceso vital. Promueve la valoración de la trayectoria de las personas mayores como sujetos de derecho y el reconocimiento de su dignidad, a través del fortalecimiento de la participación activa, el imaginario positivo de la vejez y la creación de entornos sociales y culturales inclusivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Calvo (2013), Organización Mundial de la Salud [OMS], (s.f.; 2002), Organización Panamericana de la Salud [OPS], (s.f.)., Ramos et al. (2016), y SENAMA (2013).

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

Tabla N°3: Enfoques transversales de políticas públicas

Enfoque de políticas públicas	Objetivo
Enfoque de Derechos Humanos	Reducir las desigualdades de los grupos más vulnerables y discriminados de la población, posicionándolos como responsables de su desarrollo.
Enfoque de género	Visibilizar inequidades entre mujeres, hombres y personas de las diversidades sexo-genéricas, y transformar situaciones discriminatorias.
Enfoque de pertinencia territorial	Reducir desigualdad territorial y pobreza rural, y promover la cohesión social y el desarrollo sostenible.
Enfoque intersectorial	Vincular diversos actores para abordar una problemática con intervenciones coordinadas.
Enfoque de curso de vida	Anticipar las condiciones en las que las personas vivirán su vejez a partir del análisis de sus trayectorias de vida.
Enfoque de solidaridad intergeneracional	Fomentar la cohesión social entre generaciones y el intercambio cultural, favoreciendo la entrega de beneficios mutuos a ambas partes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cunill-Grau (2014), Fernández et al., (2019), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, s.f.), MIDESO (2023),

aspectos a evaluar continúan insertos en las dimensiones mencionadas. Particularmente, los elementos de análisis de la pertinencia se encuentran presentes dentro de la dimensión de atingencia y en gran parte de los elementos de la coherencia.

Modelos de envejecimiento y enfoques aplicables a programas en materia de vejez

Los programas sociales en materia de personas mayores utilizan modelos de envejecimiento que condicionan las estrategias de intervención de los organismos gubernamentales con la visión que manifiestan de la vejez. Si bien se han propuesto diversos modelos en las últimas décadas, los más destacados corresponden al envejecimiento saludable, envejecimiento activo y más recientemente, envejecimiento positivo, con la particularidad de que cada uno integra las visiones de los enfoques anteriores (SENAMA, 2013).

De esta forma, el envejecimiento positivo constituye el enfoque más avanzado e integrador y, por tanto, el modelo que declarativamente se ha incorporado en la Política de Envejecimiento Positivo 2012 – 2025 (SENAMA, 2013).

De igual modo, los programas en materia de vejez utilizan enfoques transversales de políticas públicas para abordar la multidimensionalidad de las características y demandas de las personas mayores, dotándolos de mayor legitimidad social y política, integralidad y efectividad (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos [COPREDEH], 2023). Entre ellos, se destacan: el enfoque de Derechos Humanos, de género, de pertinencia territorial, intersectorial, curso de vida y solidaridad intergeneracional.

2 Método

La investigación utilizó una metodología mixta —esencialmente cualitativa —, de alcance exploratorio, lo que permite obtener conclusiones más completas respecto a un fenómeno poco estudiado (Hernández et al., 2010). Esto, frente a la escasez de estudios recientes de evaluación del diseño de programas en materia de personas mayores y particularmente, de su pertinencia en relación con sus necesidades. Para ello, se realizó un análisis documental de diversos informes, encuestas y documentos que manifiestan las problemáticas de las personas mayores y posibilita visualizar el diseño y pertinencia de los programas. Puesto que, este método permite extraer elementos y descripciones generales del contenido estudiado, y de esta forma, establecer clasificaciones y jerarquizar los términos más significativos para la comprensión del fenómeno en estudio (Dulzaides y Molina, 2004).

Muestra

La muestra fue conformada por los 16 programas sociales vigentes a 2024 de cobertura nacional, cuyo ámbito de acción principal o una de sus líneas corresponde directamente a los

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

desafíos de adultos mayores. A partir, de los siguientes criterios de inclusión:

- Se considera programa social: de acuerdo a la definición entregada por MIDESO (2023) y ha sido clasificado como tal en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales. Por ende, se excluyen aquellas acciones estatales categorizadas como políticas públicas, planes, estrategias, proyectos, iniciativas, entre otras.

- Posee, al menos declarativamente, cobertura nacional: se consideraron los programas que señalan aplicarse en todas las regiones del país.

- Se encuentra vigente a 2024.

- Su ámbito de acción o una de sus líneas principales responde directamente a desafíos de adultos mayores: se incluyeron únicamente programas cuya población objetivo y/o beneficiaria son las personas mayores (excluyéndose aquellos que solo los establecen dentro de sus criterios de focalización), o aportan directamente a la satisfacción de demandas de los adultos mayores en su estrategia de intervención o en al menos una de sus líneas de acción.

La selección respondió a criterios de conveniencia en consideración de las complicaciones de la selección y revisión del universo de instrumentos de políticas públicas y otras iniciativas que no tengan la categoría de programas, y las dificultades prácticas de estudiar los programas implementados a nivel regional o local, así como aquellos que no tienen por finalidad atender las demandas de las personas mayores, pero que indirectamente pudiesen contribuir a su satisfacción.

Plan de trabajo

En una primera etapa, se identificaron las prin-

Tabla N°4: Muestra de programas seleccionados

Nombre del programa	**Organismo formulador**
Alimentación Complementaria del Adulto Mayor	Subsecretaría de Salud Pública
Apoyo Integral al Adulto Mayor Vínculos - SSyOO	Subsecretaría de Redes Asistenciales
Bono de Invierno	Instituto de Previsión Social (IPS)
Bono por Hijo	Instituto de Previsión Social (IPS)
Buen Trato al Adulto Mayor	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
Centros Diurnos del Adulto Mayor	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
Condominio de Viviendas Tuteladas para Adultos Mayores	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
Cuidados Domiciliarios	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
Envejecimiento Activo	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
Formación en el Puesto de Trabajo – Línea Experiencia Mayor	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
Más Adultos Mayores Autovalentes	Subsecretaría de Redes Asistenciales
Participación y Formación de Dirigentes Mayores	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
Pensión Garantizada Universal (PGU)	Instituto de Previsión Social (IPS)
Residencias Comunitarias para Personas Mayores	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)
Turismo Social – Línea Vacaciones Tercera Edad	Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)
Voluntariado País de Mayores	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDESO (2024).

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

cipales problemáticas que presentan las personas mayores a partir de las 13 dimensiones recogidas de los ejes estratégicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012-2025, por representar un marco estructurado de las áreas prioritarias que orientan la acción pública en la materia, respondiendo a una codificación cerrada. Para ello, se utilizaron investigaciones académicas y encuestas realizadas a nivel nacional como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO] de 2017, 2020 y 2022, la Quinta y Sexta Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, la Séptima Encuesta de Inclusión y Exclusión Social de las Personas Mayores en Chile, entre otras, ya que permiten dar cuenta de las condiciones y datos objetivos de la generalidad de la población mayor del país en diversas áreas de su vida cotidiana, así como la percepción que otros tienen de la vejez.

Posteriormente, se caracterizaron elementos claves del diseño de los programas seleccionados, tales como: sus organismos formuladores e implementadores, instrumentos, los enfoques transversales de programas públicos que utiliza, el modelo de envejecimiento que presenta, entre otros. Ello se efectuó por categorías cerradas, no obstante, sus subcategorías se desarrollaron por codificación abierta, lo que permite asegurar la coherencia con los marcos conceptuales relevantes y a la vez reducir el riesgo de sesgos anticipados (Quecedo y Castaño, 2002; Vives y Hamui, 2021). Para esto, se utilizaron documentos como las Orientaciones Técnicas para la Ejecución del programa, y Convenio de Colaboración y Transferencia de Recursos entre los organismos formuladores e implementadores, adquiridos a través de las páginas web de los organismos formuladores. Adicionalmente, se ocupó información de los programas seleccionados proveniente de las páginas web del Banco Integrado de Proyectos Sociales y la Dirección de Presupuestos.

Esta información permitió contrastar el ámbito de acción de los programas seleccionados con las principales demandas del grupo etario, lo que posibilitó la identificación de limitaciones y áreas de mejora en relación a acuerdos internacionales, y determinar la pertinencia del diseño de los programas sociales. Para esto último, se utilizó la plataforma Atlas.ti por su capacidad de codificación de datos, posibilitando la triangulación y visualización de las relaciones entre estos.

3. Resultados

Demandas de las personas mayores

El Instituto Nacional de Estadísticas [INE] (s.f.) ha estimado que a junio de 2024 la población del país es de 20.086.377, de los cuales 3.857.662 son personas mayores, en este sentido, el grupo etario representaría el 19,21% del total de la población, siendo conformado en un 55,21% por mujeres y en un 44,79% por hombres.

De acuerdo con el Estudio Personas Mayores en Chile, la mayor preocupación de quienes componen el grupo etario es mantener su capacidad funcional y un buen estado de salud (Criteria, 2022). Ello, en un contexto donde el 36,6% posee algún tipo de discapacidad y el 22,2% tiene algún grado de dependencia (Observatorio Social, 2022), y de que representan el grupo etario con mayor necesidad de atención de salud (MIDESO, 2022).

Cabe mencionar que los adultos mayores podrían presentar mayor vulnerabilidad a ver afectada su salud mental por enfermedades o trastornos como la ansiedad, depresión, demencias, trastornos del sueño, entre otros, y padecer enfermedades no transmisibles como hipertensión arterial, diabetes, artritis, entre otros (SENAMA, 2022). Estas enfermedades pueden ser causadas por múltiples factores fisiológicos y metabólicos, entre ellos, el ambiente, los estilos de vida, y los hábitos de las personas que las padecen (Observatorio del Envejecimiento, 2021a). En este contexto, la Encuesta Nacional de Salud 2016-2017 ha señalado que los principales factores de riesgo para la salud se vinculan a; la no realización de actividad física o deportiva según las recomendaciones de la OMS (94%), estado nutricional alterado (78,3%), población fumadora (12,8%), consumo riesgoso de alcohol (4,8%) y el consumo de 5 medicamentos de forma simultánea (36,9%). En este sentido, es esencial su prevención a partir de la adopción de conductas que conlleven a un estilo de vida más saludable (Observatorio del Envejecimiento, 2021a).

Por consiguiente, el creciente envejecimiento poblacional requiere un aumento de los especialistas en personas mayores y vejez, de profesiones y técnicos de diversas áreas de estudio, pero particularmente, en materia de salud. Sin embargo, existe un déficit de especialistas en el país debido, entre otras cosas, a la exclusión de asignaturas que abarquen estas temáticas en las mallas curriculares de las instituciones de educación superior (Observatorio del Envejecimiento, 2021b), y la escasez de centros de formación en geriatría, que además se concentran en las regiones Metropolitana y de Valparaíso (Villalobos y Guzmán, 2021).

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

Desde otra perspectiva, el Estudio Personas Mayores en Chile ha señalado que uno de los pilares fundamentales en la vida de quienes componen el grupo etario es poseer una red de apoyo y determina que la principal motivación de las personas mayores es compartir con su familia (61%), en contraste a las ganas de conocer gente nueva (24%) y compartir con personas de su edad (26%) (Criteria, 2022). En este contexto, se ha detectado que la red familiar de personas mayores es de entre 3 a 4 familiares en promedio (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2019), mientras que la red de amigos tiende a ser más escasa, y por ello, más de un 30% señala no tener amigos con los que se sienta suficientemente cómodo para conversar asuntos personales o suficientemente cercano en caso de necesitar ayuda (Criteria, 2022).

Esta red de apoyo es fundamental para el apoyo en actividades cotidianas, la asistencia cuando requieran cuidados, sobrellevar eventos complejos y la reducción de la sensación de aislamiento y soledad (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022). En este sentido, el Estudio Personas Mayores en Chile indicó que el 15% de las personas mayores declaró sentirse solo o aislado siempre o a menudo y el 10% declaró sentir preocupación en el futuro por soledad, abandono o pérdidas (Criteria, 2022). Al respecto, la Sexta Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez, determinó que quienes tienen mayor riesgo de ello son quienes viven solo y/o no tienen pareja, las mujeres, quienes poseen menor nivel educativo, los mayores de 80 años y quienes auto reportan tener peor salud (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022).

Para fortalecer la red de apoyo, resulta fundamental la participación en organizaciones sociales y recreativas, así como el ejercicio de actividades con otros (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022). No obstante, sólo el 34,4% participa en organizaciones o grupos organizados (MIDESO, 2022) y en su mayoría, dedican su tiempo de ocio a actividades en solitario, como ver televisión y escuchar la radio (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022). En la misma línea, la Quinta Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez señaló que la participación en actividades culturales es escasa y se centra principalmente en ir al cine (10,6%), o asistir al estadio o eventos deportivos (8%) (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2019).

Por otra parte, en el ámbito educacional, MIDESO (2020) detectó importantes brechas en la población mayor al señalar que al menos el 5,1% de las personas mayores no tiene educación formal, el 40,1% de las personas mayores tiene educación básica, el 37,6% tiene educación media o técnica y apenas el 17,1% tiene educación superior. En la misma línea, MIDESO (2017) determinó que un 8,2% de las personas mayores es analfabeta, porcentaje considerablemente mayor en áreas rurales (18,8%) respecto a las áreas urbanas.

En lo relativo a la alfabetización digital, la Sexta Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez) indicó que la mayor parte de las personas mayores tiene la percepción de tener bajas habilidades en el uso de las TICs (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022), y de acuerdo al Estudio Personas Mayores en Chile el 24% considera que estas son muy complicadas para que ellas mismas las puedan usar (Criteria, 2022). Pese a que el mismo estudio destacó la importancia que el grupo etario reconoce al uso de las nuevas tecnologías y la Encuesta CASEN (MIDESO, 2022) indicó que el 88% de las personas mayores posee acceso a internet en sus hogares.

Por otra parte, uno de los desafíos de los adultos mayores es poseer seguridad económica, en un contexto donde los ingresos del grupo etario tienden a ser menores a los del resto de la población producto de su retiro del mundo laboral (MIDESO, 2020). En este sentido, el Estudio Personas Mayores en Chile (Criteria, 2022) expuso que solo el 38% de las personas mayores encuestadas declaró que sus ingresos mensuales alcanzaban para cubrir sus gastos habituales sin necesidad de otros y en este sentido, el 43% requería al menos ocasionalmente ayuda económica de otras personas para cubrir sus gastos. En este contexto, cabe mencionar que la Sexta Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez señala que sus ingresos provienen principalmente de; la jubilación, pensión de vejez, pensión de invalidez o renta vitalicia (45%); pensiones o subsidios estatales asistenciales (43%) y trabajo o negocio (32%) (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022). Ello es relevante en la medida que la estructura de gastos sufre importantes variaciones en la transición de la adultez a la vejez, entre otras razones por el aumento de los gastos por motivos de salud (CIPEM, 2019).

Ahora bien, en cuanto a las necesidades en materia habitacional, MIDESO (2022) ha señalado que la mayor parte de las personas mayores es dueña de su propia vivienda (75,7%). Sin embargo, su tendencia a ha ido a la baja desde 2017. Ello se explicaría por el edadismo bancario y los límites de edad para la solicitud de créditos (Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, 2019). No obstante, la tenencia de vivienda no garantizaría adecuadas condiciones de habitabilidad, y en este sentido, un 12,1% de los hogares de dos o más personas mayores viven en una vivienda precaria o en mal estado, mientras que, en hogares unipersonales, la cifra aumenta a un 18,6% (Centro de Conocimiento e Investigación en Per-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

sonas Mayores, 2021).

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas (2021), ha destacado la importancia de la ubicación como un elemento de la vivienda, que implica accesibilidad en cuanto a transporte y a servicios necesarios para la subsistencia. En este sentido, se vincula a la movilidad urbana, que de acuerdo al Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (2019), puede resultar compleja para los mayores por desniveles en veredas, la duración insuficiente de los semáforos para cruzar las calles y las frecuentes aglomeraciones, etc.

En otro orden de ideas, las personas mayores pueden verse enfrentadas a situaciones de maltrato que perjudiquen su integridad física, psíquica y moral, y vulneren el ejercicio de sus derechos humanos (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015). En este contexto, MIDESO (2022) detectó que el 16,6% de las personas mayores recibieron algún tipo de maltrato durante tal año, que tendía a presentarse mayormente en mujeres (18,5%) y en personas que residen en hogares multigeneracionales (18%).

En la misma línea, durante la vejez, al igual que en otras etapas de la vida, las personas mayores pueden verse involucrados en un juicio en calidad de testigos, demandantes, víctimas o acusados, por lo tanto, se deben implementar medidas específicas para garantizar su participación adecuada en el sistema judicial (Banco del Congreso Nacional [BCN], 2022).

Ahora bien, para el acceso a las prestaciones estatales, es esencial la difusión de los beneficios que ofrece, lo que se realiza principalmente en medios digitales, en las páginas web de los organismos formuladores y en guías de beneficios digitales, tales como la Guía de Beneficios del Estado para Personas Mayores de Lectura Fácil para el periodo 2024, elaborada por el Centro Interuniversitario de Envejecimiento Saludable (CIES) y el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH).

Desde otro punto de vista, la vejez ha sido asociada a la dependencia e improductividad, este contexto, la Séptima Encuesta de Exclusión e Inclusión Social de las Personas Mayores en Chile (SENAMA, 2023), señaló que el 36,9% de las personas encuestadas asume el envejecimiento y la vejez como un proceso natural, pese a que el 21,1% de los encuestados señala escuchar con mayor frecuencia opiniones negativas sobre ellos. En este sentido, las personas mayores han detectado una discrepancia con la visión que tienen de ellos el resto de la sociedad, por lo que el 46% cree que la gente subestima sus capacidades debido a su edad, y por ello, el 31% indicó sentirse discriminado o haber sido tratado de manera inapropiada por la misma causal (Criteria, 2022).

Desde otro ámbito, para la satisfacción de las necesidades de las personas se deben realizar investigaciones en torno a las problemáticas que sufren. En este contexto, el presente estudio detectó una serie de investigaciones que realizan diagnósticos en materia de personas mayores, no obstante, presentan discrepancias en los rangos etarios que utilizan, lo que dificulta la determinación de estadísticas claras.

Así, el conjunto de estas problemáticas afecta el bienestar subjetivo de las personas mayores, especialmente de mujeres, mayores de 80 años y quienes posean un bajo nivel educativo, puesto que tales determinantes serían indicador de un nivel socioeconómico, mayor dependencia y prevalencia de enfermedades mentales (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022). En este sentido, la encuesta detectó que las necesidades mayormente satisfechas fueron las de alimentación (84%), vivienda (81%), y afecto y cariño (75%), mientras que las menos satisfechas fueron las económicas (59%), de recreación (62%) y atención en salud (64%).

Características del diseño de los programas

En primer lugar, se observa que el Servicio Nacional del Adulto Mayor concentra la mayor parte de la oferta pública de programas destinados a personas mayores (50%), seguido por el Instituto de Previsión Social (18,7%).

Asimismo, se detectó que la totalidad de los programas revisados son formulados por un único organismo. Sin embargo, se destaca que la mayor parte de ellos (68.7%) son implementados de forma intersectorial con otras instituciones, entre ellas el Servicio Nacional del Adulto Mayor [SE-

Gráfico N°1: Organismos formuladores de programas.

Fuente: Elaboración propia

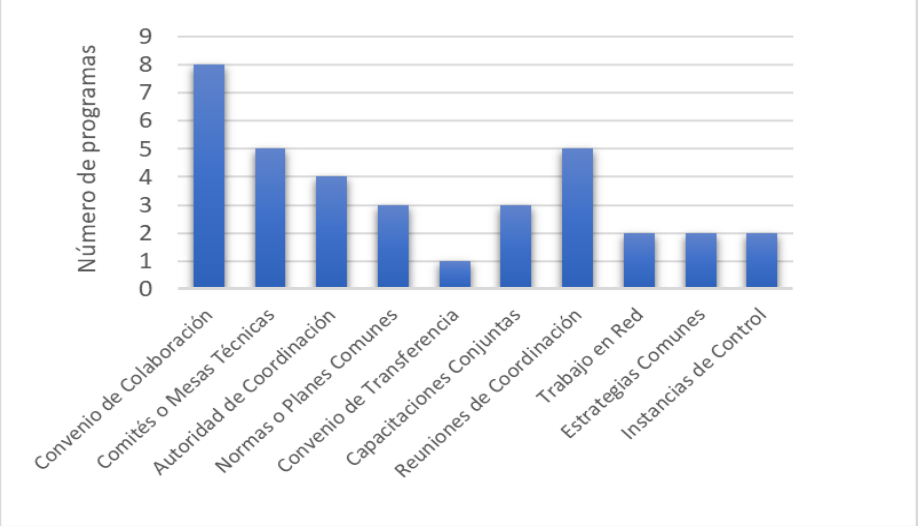
ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

NAMA] (50%), las organizaciones privadas sin fines de lucro (37,5%) y las municipalidades (25%). Para lo cual, se utilizan con mayor frecuencia instancias o mecanismos como: convenios de colaboración (72,7%), conformación de comités o mesas técnicas (45,4%) y establecimiento de reuniones de coordinación (45,4%).

Por otra parte, se observó que la mayor parte de los programas se focalizan en el tratamiento de necesidades de salud y cuidados, seguridad económica, participación e identidad social y cultural, principalmente a partir de instrumentos como la provisión de servicios (43,8%), la realización de capacitaciones, talleres o campañas educativas (37,5%) y la provisión de bienes (31,3%).

En relación con la población objetiva, se detectaron diferencias en cuanto a la edad desde la que es posible acceder al programa, siendo en la mayor parte de los casos 60 años (68,75%), seguido por 65 años (25%) y 55 años (6,25%). En la misma línea, se detectó que los criterios de focalización de la población beneficiaria tienden a enfocarse en aspectos de nivel socioeconómico (50%), nivel de dependencia (31,3%), la edad (18,8%) y escasez de redes de apoyo (18,8%), que constituyen factores de especial vulnerabilidad en la vejez (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022).

Gráfico N°2: Mecanismos de coordinación intersectorial.



Fuente: Elaboración propia

A esto, se debe incluir el modelo de envejecimiento activo como el modelo de envejecimiento predominante en los programas analizados (81,3%), seguido por el modelo de envejecimiento saludable (37,5%), lo que demuestra su orientación a la promoción del bienestar físico, social y mental de las personas mayores a partir de un abordaje multidimensional y multidisciplinar de sus necesidades.

En este contexto, se reconoce la presencia de enfoques transversales de políticas públicas, destacando el enfoque en Derechos Humanos (87,5%), de género (75%) e intersectorialidad (75%), lo que guarda concordancia con las recomendaciones de la academia y organismos internacionales, desprendiéndose que la mayor parte de los programas, además de buscar resolver las necesidades de las personas mayores, también se proponen asegurar el ejercicio y protección de sus derechos, lo que se ve reflejado, entre otras cosas, en el establecimiento de criterios focalizados por motivos de género.

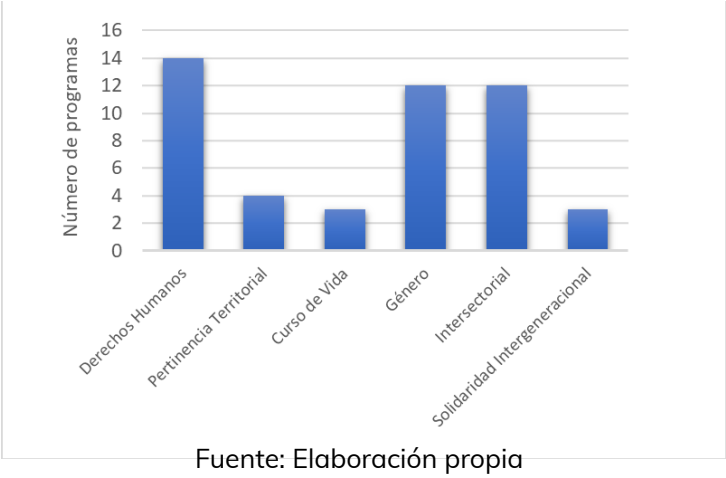
No obstante, se evidencia la escasez de programas que utilizan los enfoques de curso de vida (18,8%), solidaridad intergeneracional (18,8%) y de pertinencia territorial (25%), lo que dista de las recomendaciones internacionales, que argumentan que ciertos determinantes sociales y experiencias vividas en otras etapas de la vida repercuten en la vejez (OPS, s.f.) y que “la solidaridad constituye (...) un requisito previo primordial de la cohesión social y es el fundamento tanto de la beneficencia pública estructurada como de los sistemas asistenciales no estructurados” (Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, p.23). No obstante, la limitada aplicación del enfoque de pertinencia territorial preocupa frente a la posibilidad de distribuciones inequitativas de los recursos, desigualdades en el acceso a servicios, exclusión de grupos vulnerables, imposición de soluciones universales y, peor aún, la infravaloración de la diversidad cultural y social (Fernández et al., 2019).

Necesidades v/s Cobertura de los programas

La revisión de los programas da cuenta de su foco en las áreas de salud y cuidados, seguridad económica, participación, e identidad social y cul-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

Gráfico N°3: Enfoques utilizados por los programas.



Fuente: Elaboración propia

tural, que de acuerdo con investigaciones como la Sexta Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez y el Estudio Personas Mayores en Chile son las menos satisfechas y más relevantes para las personas mayores (Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes, 2022; Criteria, 2022). Además, manifiestan aportes directos a casi la totalidad de las dimensiones de demandas —salvo especialistas e investigación —, y en este sentido, se reconoce que indirectamente pueden contribuir a generar efectos positivos en otras áreas.

Por otra parte, se reconoce que los aportes de los programas presentan ciertas limitaciones. En primer lugar, su diseño puede estar destinado a abordar aspectos superficiales de las problemáticas, por ejemplo, el programa Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor, atiende la inseguridad alimentaria con la entrega de solo 2 tipos de alimentos y en escasas cantidades —1 kilo por alimento —, lo que no permitiría garantizar una nutrición adecuada. Asimismo, pueden estar destinados a generar aportes a corto plazo, lo que sucede con los talleres y capacitaciones que ofrecen múltiples programas, especialmente el de Envejecimiento Positivo, que no son parte de una oferta permanente y, por ende, no presentan continuidad en el tiempo; y los incentivos a contrataciones de personas mayores del programa Formación en el Puesto de Trabajo, que tienen una duración de solo 5 meses.

Ahora bien, aun cuando se visualizan programas que constituyen avances significativos para las personas mayores, se identifican vacíos y áreas de mejora según las recomendaciones y acuerdos en tratados internacionales, como la implementación de medidas orientadas a asegurar el acceso a espacios del entorno físico, fomentar el acceso a internet, estimular el desarrollo de expresiones y proyectos artísticos y culturales por parte de los mayores (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015), promover la accesibilidad a servicios de intermediación laboral, reestructurar y adaptar viviendas favoreciendo la permanencia en los propios hogares (Plan Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 1982) y distinguir los sectores rurales y urbanos al momento de generar programas públicos (Declaración de Brasilia, 2007), entre otros.

4. Conclusiones

De acuerdo con los resultados de la presente investigación, es posible determinar que sí existe una pertinencia entre el diseño de los programas de personas mayores con sus necesidades identificadas en documentos académicos, diagnósticos gubernamentales y otras fuentes de información. Ello, puesto que los programas sociales analizados logran generar aportes diferenciados a las problemáticas del grupo etario, sin perjuicio de las demandas que no han sido atendidas o han presentado un tratamiento insuficiente, principalmente, en materia de acceso a educación e internet, especialistas, movilidad urbana y transporte.

En este contexto, cabe distinguir que la inexistencia de programas no implica necesariamente la ausencia de medidas estatales en estas materias, pues en muchos casos pueden presentarse en otros instrumentos de políticas, como planes, estrategias, proyectos y por supuesto, políticas públicas. En este sentido, los programas enfocados en las personas mayores serían, desde su creación misma, incapaces de cubrir la totalidad de sus demandas. A modo de ejemplo, en materia de transporte, el Estado ha generado beneficios como la Tarifa Rebaja Adulto Mayor en servicios de transporte público; en vivienda, destacan aportes como el Subsidio de Arriendo a la Vivienda; en investigación, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica ha financiado fondos para estudios y proyectos en

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

Tabla N°5: Principales aportes de programas en materia de envejecimiento.

Dimensión	**Principales hallazgos**
Salud y cuidados	- Mantención y recuperación de la capacidad funcional: a través de talleres para evitar accidentes domésticos, capacitaciones en educación física, y la práctica de terapias físicas y funcionales. - Promoción de salud mental: esencialmente desde un enfoque preventivo —a partir de terapias psicoafectivas y talleres de fortalecimiento de la autoestima, autocuidado, estimulación cognitiva y técnicas de relajación —, mientras que solo uno de los programas ofrece acompañamiento psicológico permanente. - Asistencia en la realización de actividades diarias para quienes presentan dependencia funcional.
Vida activa y saludable	- Disminución de la inseguridad alimentaria: a través de la entrega de alimentos fortificados en macronutrientes - Fomento a la actividad física: mediante la difusión de beneficios del movimiento activo y la oferta de talleres deportivos y recreativos, y de fomento de estilo y hábitos de estilo de vida sano.
Especialistas	No se registra
Participación	- Preservación de redes de apoyo y disminución de la soledad y aislamiento: por medio de talleres en herramientas psicosociales, e indirectamente, a través de la oferta de actividades grupales, tales como: talleres, seminarios y jornadas recreativas, la promoción del voluntariado y el acceso a oportunidades de viajes
Educación y capacitación	- Entrega de herramientas de alfabetización digital: talleres y capacitaciones en competencias digitales y uso de TICs.
Seguridad económica	- Aumento de las fuentes de ingresos: a través de aportes económicos temporales y permanentes. - Fomento de la participación en el mercado laboral: mediante capacitaciones y talleres sociolaborales e incentivos económicos a empresas para la contratación de personas mayores durante cortos periodos de tiempo.
Vivienda y transporte	Servicios residenciales con garantías de mantención de sus condiciones habitacionales
Maltrato	- Reconocimiento y tratamiento del maltrato en sus diversas formas: físico y sexual, psicológico, abuso financiero, abandono y negligencia. - Entrega de orientaciones y establecimiento de medidas de protección en casos de maltrato comprobados: se realizan derivaciones a instituciones públicas que trabajan en red para brindar acompañamiento
Acceso a la justicia	- Asesorías legales: a integrantes de determinados programas y a quienes informan situaciones de maltrato ante el SENAMA.
Información y difusión	- Difusión de los beneficios que entrega el Estado: orientación de los servicios y prestaciones sociales a los que los mayores pueden acceder de acuerdo con sus características y necesidades. - Capacitación a dirigentes mayores para difundir beneficios en su comunidad.
Identidad social y cultural	- Realización de talleres y jornadas de sensibilización para la población general: presentando a las personas mayores como sujetos de derecho e individuos dignos de respeto. - Promoción de una imagen positiva de la vejez en mayores: talleres en herramientas psicosociales y resignificación positiva de la vejez
Investigación	No se registra
Bienestar subjetivo	- Abordaje de múltiples aspectos de las problemáticas en la vejez - Tratamiento indirecto de factores de vulnerabilidad: cuando los programas se focalizan en factores estructurales de vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

materia de envejecimiento; en salud, se desarrolló una Estrategia de Salud Mental para Personas Mayores, etc.

Del mismo modo, pueden presentarse acciones estatales en otros niveles administrativos formulados por gobiernos regionales y municipalidades, como el programa Adulto Mayor de la Municipalidad de la Florida, el Fondo Concursable de Personas Mayores del Gobierno Regional del Bío Bío o la Política Regional de Personas Mayores del Gobierno Regional de los Lagos. En este sentido, se reconoce como una limitación a los resultados de la investigación la omisión de los programas implementados a nivel local.

Por otra parte, se reconocen dificultades para delimitar con claridad los programas que pertenecen a la oferta pública capaz de satisfacer las necesidades de las mayores. Si bien para efectos de esta investigación se decidió la selección de aquellos programas que dirigían al menos uno de sus componentes a la población mayor y eran reconocidos como tales en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales, en la práctica puede haber programas que no estén dirigidos a este grupo etario, pero que de igual forma den tratamiento a sus problemáticas o generen un impacto en ellas.

Desde otra perspectiva, cabe señalar que la capacidad de cobertura se ve afectada por el número de beneficiarios que efectivamente acceden a ellos, en este sentido, la existencia de programas que atiendan determinadas demandas no implica ni garantiza el acceso universal a la totalidad de la población que posee tales necesidades. De igual modo, se debe considerar que la entrega de prestaciones puede no tener un impacto significativo en la calidad de vida de las personas mayores si realizan aportes superficiales a las necesidades identificadas y/o no presentan continuidad en el tiempo. De esta forma, desde su diseño, los programas podrían no estar destinados a satisfacer adecuadamente las demandas de las personas mayores. No obstante, ello deberá ser determinado por futuras investigaciones que centren su estudio en la evaluación de impacto de tales programas.

De igual modo, se identifica la escasa atención a las necesidades particulares de grupos más vulnerables —como mujeres, pertenecientes a pueblos indígenas, personas con discapacidad, entre otros —, como una falencia del diseño de los programas. Sin perjuicio de que, en el caso específico de las mujeres, su género constituya un criterio de focalización para el acceso al programa y un considerable número de estos declara o manifiesta implementar enfoque de género. Asimismo, se destaca la escasa utilización del enfoque de pertinencia territorial, lo que dificultaría la posterior implementación de los programas especialmente en zonas rurales y manifestaría, nuevamente, la escasa atención a necesidades de grupos más vulnerables.

Con todo ello, el presente estudio pretende abrir nuevas líneas de investigación y proporcionar una base para la realización de estudios posteriores respecto a la pertinencia del diseño de la totalidad de la oferta pública en materia de personas mayores, el análisis de estos instrumentos desde otras dimensiones de la evaluación ex ante, y la evaluación de la oferta pública a partir de la evaluación de impacto o ex post. Con ello, se permitiría el estudio de la capacidad de articulación de los programas públicos e incluso de la totalidad de instrumentos de políticas públicas, con el fin último de generar una política global que logre entregar aportes diferenciados y significativos, y de esta forma, brindar un tratamiento integral a las demandas de las personas mayores, necesidad reconocida en investigaciones como García et al. (2024) y Leiva et al. (2020).

Contribuciones de los autores: Conceptualización, metodología, curación de datos y análisis formal, investigación, redacción, preparación del borrador original, revisión y edición: M.B. La autora ha leído y aceptado la versión publicada del manuscrito.

Financiación: esta investigación no recibió financiación externa.

Declaración de disponibilidad de datos: Por motivos de protección de datos, no se publicarán más datos de la investigación que los extractos presentados en este artículo.

Conflictos de intereses: La autora declara no tener ningún conflicto de interés.

Descargo de responsabilidad/Nota del editor:
Las declaraciones, opiniones y datos contenidos en todas las publicaciones son exclusivamente de los autores y colaboradores individuales, y no de GYAP y/o los editores.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

5. Referencias

Antiguay, N. (2017). Análisis de la coherencia entre la política integral de envejecimiento positivo y los programas implementados para el adulto mayor a nivel municipal [Tesis de pregrado, Universidad de Valparaíso]. https://repositoriobibliotecas.uv.cl/items/8e8e828f-2ada-4a3c-be24-be83dfab1148

Arenas, D. (2021). Evaluación de programas públicos. En Serie Gestión Pública N°87. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7b12c44a-f142-4687-9122-71d8c5c41dc0/content

Arenas, J. (2023). Derechos de las personas mayores. Academia Judicial Chile. Colección materiales docentes. https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2024/02/MD62-Derechos-de-las-personas-mayores.pdf

Asenjo, C. (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Programa EUROsociAL.

Asociación de Municipalidades de Chile [AMUCH]. (s.f.). Personas mayores en las comunas de Chile. Estado de la situación y propuesta a partir de la experiencia internacional. https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/INFORME-ADULTO-MAYOR.pdf

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. (2022). Acceso a la justicia de las personas adultas mayores. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33080/1/BCN_Garantias_procesales_del_adulto_mayor_VF_pdf.pdf

Calvo, E. (2013). Envejecimiento positivo. https://www.estebancalvo.com/wp-content/uploads/2015/02/Calvo_2013_envejecimiento-positivo-PUC.pdf

Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. Gestión y Política Pública, XXV(1), 3-31. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13343543001

Centro de Conocimiento e Investigación en Personas Mayores [CIPEM]. (2019). Estructura de gasto y perfil de ingresos de los adultos mayores en Chile. https://cipem.cl/estudios/reportes/2.12.pdf

Centro de Conocimiento e Investigación en Personas Mayores [CIPEM]. (2021). Personas Mayores y Pobreza Multidimensional: dimensión de vivienda. https://www.cipem.cl/estudios/reportes/2.33.pdf

Centro de Conocimiento e Investigación en Personas Mayores [CIPEM]. (2024). Evolución del envejecimiento poblacional en Chile. https://www.cipem.cl/estudios/informes/3.35.pdf

Cohen, E. y Franco, R. (1992). Evaluación de Proyectos Sociales. (4.ª ed.). Siglo Veintiuno Editores.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2023). Panorama del envejecimiento y tendencias demográficas en América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/enfoques/panorama-envejecimiento-tendencias-demograficas-america-latina-caribe

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos [COPREDEH]. (2023). Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad. https://olacefs.com/ogid/wp-content/uploads/sites/13/2023/10/MANUAL-PARA-LA-TRANSVERSALIZACION-DEL-ENFOQUE-DE-DERECHOS-HUMANOS-CON-EQUIDAD_COPREDEH.pdf

Consejo Nacional de Desarrollo Territorial [CNDT]. (2019). Recomendaciones Política Nacional de Desarrollo Urbano: Inclusión de Género, Personas Mayores y Migrantes. https://cndt.cl/wp-content/uploads/2024/03/Estudio-Genero-adulto-mayor-migrantes-analisis-de-politica-planes-y-programas-vinculados-al-desarrollo-humano_compressed.pdf

Criteria. (2022). Presentación Estudio Personas Mayores en Chile. https://criteria.cl/descargas/Informe_Personas_Mayores_2022.pdf

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y Política Pública, 23(1), 5-46. https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf

Declaración de Brasilia. (2007). Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, 6 de diciembre. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d4009818-7f9e-44e0-8be2-7db75df60537/content

Dirección de Presupuestos [DIPRES]. (2019). Evaluación Ex Ante de Diseño, de Programas Públicos y su Contribución al Proceso Presupuestario. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-111377_doc_pdf2.pdf

Dulzaides, M. y Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. ACIMED, 12(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352004000200011

Escotto, T. (2021). Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales. En S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (Coords.), Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (pp. 33-56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/3.%20CC_Coherencia_es.pdf

Fernández, J., Fernández, M. y Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a34171e-fe47-468f-afff-3404b329ad1f/content

Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. (s.f.). El enfoque basado en los derechos humanos. https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2023). El envejecimiento, la auténtica bomba demográfica. https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/Series/Analytical-Series/aging-is-the-real-population-bomb-bloom-zucker

García, V., Bustamante, M., Baeza, M., López, N., León, S., Chandía, C., Silva, A., Silva, L. y Gamonal, J. (2024). Politicas Públicas sobre Envejecimiento en Chile: Revisión Narrativa 1990-2022. Revista Estudios de Políticas Públicas, 10(1), 23-40. https://www.scielo.cl/pdf/repp/v10n1/0719-6296-repp-10-1-00023.pdf

Gobierno de Chile. (2002). Ley No. 19.828. Crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Diario Oficial de la República de Chile. https://bcn.cl/2fvi6

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). Metodología de la Investigación. McGraw-Hill.

Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (s.f.). Proyecciones de población. https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion

Lahera, E. (1999). Introducción a las Políticas Públicas. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/40617826-6354-4556-9cf3-330114e7e1cf/content

Leiva, A., Troncoso, C., Martínez, M., Nazar, G., Concha-Cisternas, Y., Martorell, M., Ramírez-Alarcón, K., Petermann-Rocha, F., Cigarroa, I., Díaz, X. y Celis-Morales, C. (2020). Personas mayores en Chile: el nuevo desafío social, económico y sanitario del siglo XXI. Revista Médica de Chile, 148(6), 799-809. https://doi.org/10.4067/S0034-98872020000600799

Martínez, J. (2023). Protección de las personas mayores a la luz del derecho internacional e interno. Estudios constitucionales, 21(1), 6-33. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002023000100006

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO]. (2017). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO]. (2020). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO]. (2020). Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social: Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_Final_Consejo_Cohesion_Social.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO]. (2022). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO]. (2023). Instructivo Evaluación Ex Ante 2024 Diseño Programas Sociales. https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/instructivos/2024/Instructivo_Evaluacion_Ex_Ante_2024.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO]. (2023). Senado aprueba proyecto de Ley Integral de las Personas Mayores. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/senado-aprueba-proyecto-de-ley-integral-de-las-personas-mayores

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESO]. (2024). Banco integrado de programas sociales y no sociales. https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/

Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN]. (2000). Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan_04_doc4_metodologia_evaluac_ex_ante.pdf

Miranda, E., Torres, A., Rotondo., E. y Mostajo, P. (2015). Perfil de competencias del profesional que cumple funciones de monitoreo, evaluación y gestión de evidencias de programas y proyectos de desarrollo. Un aporte para las decisiones basadas en evidencias. Anales de la Facultad de Medicina, 76, 67-76. https://www.redalyc.org/pdf/379/37938588009.pdf

Molina, H., Sarmiento, L., Aranco, N. y Jara, P. (2020). Envejecimiento y atención a la dependencia en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Envejecimien-

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

to-y-atencion-a-la-dependencia-en-Chile.pdf

Observatorio del Envejecimiento. (2021). Envejecimiento, enfermedades crónicas y factores de riesgo: una mirada en el tiempo. https://observatorioenvejecimiento.uc.cl/wp-content/uploads/2021/06/Reporte-Envejecimiento-enfermedades-cro%CC%81nicas-y-factores-de-riesgo.pdf

Observatorio del Envejecimiento. (2021). Preparación profesional para el cambio demográfico en Chile. https://observatorioenvejecimiento.uc.cl/wp-content/uploads/2021/01/Reporte-Observatorio-del-Envejecimiento-Preparaci%C3%B3n-profesional-para-el-cambio-demogr%C3%A1fico-en-Chile.pdf

Observatorio Social. (2022). Encuesta de Discapacidad y Dependencia [ENDIDE] 2022. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/endide-2022

ONU Mujeres. (s.f.). Incorporación de la perspectiva de género. https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming

Organización de Estados Americanos [OEA]. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1982). Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Plan_Viena_sobre_Envejecimiento_1982.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2002). Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2021). World Population Prospects 2022: Summary of Results. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2002). Envejecimiento activo. Un marco político. Revista española de geriatría y gerontología, 37, 74-105. https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/vejez/oms_envejecimiento_activo.pdf

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (s.f.). Década del Envejecimiento Saludable. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/decade-proposal-final-apr2020rev-es.pdf

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (s.f.). Envejecimiento saludable. https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable

Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes. (2019). Quinta Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez 2019 UC-Caja Los Andes. https://www.senama.gob.cl/storage/docs/QUINTA_ENCUESTA_NACIONAL_DE_CALIDAD_DE_VIDA_EN_LA_VEJEZ_2019._CHILE_Y_SUS_MAYORES_2019.pdf

Pontificia Universidad Católica de Chile y Caja Los Andes. (2022). Chile y sus Mayores. Sexta Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez 2022 UC-Caja Los Andes. https://encuestacalidaddevidaenlavejez.uc.cl/wp-content/uploads/2023/08/Libro-completo-VI-Encuesta_compressed.pdf

Puga, D. y Rodríguez, G. (s.f.). La solidaridad intergeneracional (SI). VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 6.8. Fundación FOESSA. https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.8.pdf

Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. Revista de Psicodidáctica, 14, 5-39. https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf

Ramos, A., Yordi, M. y Miranda, M. (2016). El envejecimiento activo: importancia de su promoción para sociedades envejecidas. Revista Archivo Médico de Camagüey, 20(3), 330-337. http://scielo.sld.cu/pdf/amc/v20n3/amc140306.pdf

Reyes, C. (2023). Evaluación Ex-Ante de Grandes Iniciativas de Inversión Financiadas por Municipios de la Región Metropolitana con Ingresos Propios. En Brechas y Desafíos Vinculados a la Inversión Pública a Nivel Local [Actividad Formativa Equivalente de Magister]. Repositorio Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/198262/Evaluaci%c3%b3n%20ex-ante%20%20Cristian%20Reyes%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rojas, C. (2024). Expertos piden celeridad en la aprobación de Ley Integral de las Personas Mayores. Universidad de Talca. https://www.utalca.cl/noticias/expertos-piden-celeridad-en-la-aprobacion-de-ley-integral-de-las-personas-mayores/

Sánchez, A. (1993). El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas. Perfiles Latinoamericanos, 3, 17-36. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500303

Senado de la República de Chile. (2025). Boletín 12451-13. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12451-13#

ISSN 2735-7074 ON-LINE
HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP9-5PMMP10005

Servicio Nacional del Adulto Mayor [SENAMA]. (2013). Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012-2025. https://vifadultomayor.files.wordpress.com/2016/12/senamalibro-politicas_.pdf

Servicio Nacional del Adulto Mayor [SENAMA]. (2022). Envejecimiento en Chile: Diagnóstico y Consulta Ciudadana. https://www.senama.gob.cl/storage/docs/LIBRO_-_Envejecimiento_en_Chile_-_Diagnostico_y_Consulta_Ciudadana_-web.pdf

Servicio Nacional del Adulto Mayor [SENAMA]. (2023). Séptima Encuesta Inclusión y Exclusión Social de las Personas Mayores 2023. https://www.senama.gob.cl/storage/docs/Septima_encuesta_inclusion_y_exclusion_social_-13_agosto.pdf

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Ariel.

Tapella, E. (2007). ¿Por Qué Fracasan los Proyectos? La Importancia de la Evaluación Ex ante en el Ciclo de Vida de los Proyectos. https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/09/por-quc3a9-fracasan-proyectos-evaluacion-ex-ante.pdf

Villalobos, P. y Guzmán, R. (2021). Geriatras en Chile: historia, brechas y desafíos futuros. Estudios Públicos, 163, 49-80. https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1961/3200

Vives, T. y Hamui, L. (2021). La codificación y categorización en la teoría fundamentada, un método para el análisis de los datos cualitativos. Investigación en educación médica, 10(24), 97-104. https://doi.org/10.22201/fm.20075057e.2021.40.21367