

Envejecimiento y Dependencia en Chile: Desafíos para la implementación del Consenso de Montevideo

Introducción y problematización

El proceso de envejecimiento demográfico transforma tanto la estructura etaria como económica y social de la población. En el caso de América, es Chile, luego de Canadá, el país con la esperanza de vida más alta y con uno de los niveles más avanzados de envejecimiento de la región (OMS, 2015). Desde lo planteado, este estudio desarrolla un análisis de consistencia estratégico entre conceptualización, medición y abordaje de la dependencia desde el sistema de protección social y los programas sociales en Chile, a la luz del envejecimiento del país y de América Latina, teniendo como referente las estrategias propuestas por el Consenso de Montevideo (en adelante, CM) (CEPAL, 2013). Para lograr esto, los objetivos específicos son (i) describir las mediciones disponibles sobre la dependencia de personas mayores en Chile, (ii) analizar las estrategias abordadas en la agenda de protección social y oferta social con financiamiento público disponible en Chile (a partir del contexto del CM). Y finalmente, desde una mirada prospectiva, (iii) identificar desafíos para los servicios socio-sanitarios y la agenda de protección social en materia de dependencia, a la luz del envejecimiento poblacional de Chile, y los desafíos que esto aún plantea para la implementación del CM.

Estudiar la dependencia en los grupos de edad más avanzados en Chile no puede efectuarse sin tener en cuenta que el país hace parte de una región marcada por transformaciones poblacionales tan importantes como heterogéneas (CEPAL, 2004, 2015; Chackiel, 2004). En ese sentido, varios autores destacan la heterogeneidad antes mencionada, teniendo por ejemplo países *muy avanzados* en la transición demográfica⁴ como es el caso de Cuba y *avanzados* como lo son Argentina, Uruguay, Brasil y Chile (Benítez, 2004; CEPAL, 2008; Chackiel, 2004; Guzmán, Rodríguez et al., 2006; Miró, 2003).

Chile, junto a países como Uruguay y Cuba, es uno de los países que ha venido conociendo rápidamente los cambios demográficos ligados al envejecimiento de la población. Desde mediados del siglo XX, Chile ha experimentado una disminución de la mortalidad infantil y un aumento de la esperanza de vida, pasando de 55 años en los años 1950 a 82 años en 2015, una concentración de la mortalidad en las edades más

¹ Escuela de Trabajo Social y Centro UC de Estudios de Vejez y Envejecimiento (CEVE UC), Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Département de démographie, Université de Montréal, Canada.

³ Instituto de Sociología y Centro UC de Estudios de Vejez y Envejecimiento (CEVE UC), Pontificia Universidad Católica de Chile

⁴ Más detalles sobre la transición demográfica en América Latina son disponibles en CEPAL (2005, 2008b).

avanzadas y una baja sostenida de la fecundidad que no supera, desde el año 2000⁵ la tasa de reemplazo poblacional⁶ (Albala, Sánchez et al., 2007; Boreal, 2011; Calvo, Tartakowsky et al., 2011; INE, 2008). Por otro lado, respecto de la estructura etaria de la población chilena, Calvo et al. (2011) destacan que mientras el grupo de edad 0-24 años disminuye desde 1990, el de 60 años y más ha pasado de representar el 9% al 28% de la población chilena.

Cabe destacar que este fenómeno tiene consecuencias en todos los ámbitos de la vida y se desarrolla en un contexto marcado por las transformaciones propias de la modernidad: el aumento de los años de escolaridad en la población general, la incorporación de la mujer al mercado laboral, las nuevas configuraciones de la familia, entre otros. A modo de ejemplo en la esfera económica, dicho envejecimiento traerá consigo desafíos tanto para los sistemas de pensiones como para los mercados laborales (Lee, Mason et al., 2010), lo cual es particularmente importante en sociedades como la chilena, la cual conoce altos niveles de desigualdad de género en lo que a participación laboral respecta (Boreal, 2011; Calvo, Tartakowsky, & Maffei, 2011; Silva-Ramirez & Torres, 2017).

En la medida que las personas mayores continúan siendo un grupo vulnerable a las distintas formas de dependencia como la financiera o la funcional, cabe preguntarse en qué medida la sociedad chilena es y será capaz de acompañar y resguardar los derechos de este grupo sociodemográfico. Ejemplo de ello es lo sugerido por España (2014), quien consistentemente con González et al (2014) , destaca que en el año 2013, la población de más de 80 años de edad, mujer y con baja escolaridad era la más expuesta a conocer alguna dependencia funcional, la que al ser acompañaba de malnutrición podría coexistir con algún tipo de dependencia económica.

A pesar de la evidencia que indica que el riesgo de dependencia aumenta significativamente en las personas de avanzada edad, no existe consenso respecto a quiénes son dependientes, bajo qué condiciones y parámetros. Es decir, no existe una definición de “dependencia”, así como tampoco un indicador estándar que aporte consistencia al diseño de políticas públicas y servicios socio-sanitarios al respecto. Por ejemplo, mientras el “Indicador de dependencia formal” (CEPAL, 2016) busca reflejar fluctuaciones no sólo demográficas, sino que también de los ciclos económicos y del mercado laboral; el indicador de “capacidad funcional” focaliza principalmente la salud tanto física como mental de las personas y su interacción con las características del entorno (OMS, 2015; CEVE UC, 2015). Por otro lado, el Primer Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores de Chile (SENAMA, 2010) consideró la dependencia como “una situación en la que se encuentran las personas que, por limitaciones individuales para efectuar actividades y roles definidos socialmente,

⁵ En este año se estimó por primera vez una tasa global de fecundidad cercana a 2 niños por mujer. Es decir, inferior a la tasa de renovación de la población (2.1).

⁶ 2.1 niños por mujer

requieren de ayuda personal o técnica para interactuar con los factores concretos del contexto ambiental” (CEVE UC, 2015, p. 7).

Metodología

Se realizará una matriz de correspondencia que describa las mediciones disponibles sobre la dependencia de personas mayores en Chile, lo que permitirá observar no sólo cómo se mide la dependencia sino también en qué medida esto converge con el CM.

Para el segundo objetivo específico, se utilizará el método de análisis estratégico, el cual estudia los fenómenos en relación con los ambientes en los que estos ocurren, los cuales pueden ser distantes (en ellos se ubican tomadores de decisión, otros sistemas institucionales y normativos, como grandes reformas sociales y económicas) o próximos (instituciones colaboradoras, reparticiones del Estado, equipos de implementadores, otros). Como resultado, se obtendrán matrices de análisis que contienen los actores involucrados en la toma de decisiones, las transformaciones sociales ligadas a estas últimas y los hitos sociales, políticos y económicos que las acompañan.

Respecto del entorno próximo, y en el marco de los parámetros sugeridos por el CM, se considerará el panorama nacional respecto de las transformaciones abordadas en la agenda de protección social en Chile y la eventual influencia de fuerzas y decisiones internacionales. Respecto del entorno próximo, se analiza la oferta pública y privada con financiamiento público, para abordar el cuidado de las personas mayores dependientes en Chile. Entendiendo que las implicancias del fenómeno de la dependencia afectan directamente la dinámica al interior de las familias y los hogares, y que las personas en situación de dependencia deben tener acceso a servicios de cuidado para mejorar su calidad de vida, resguardar su autonomía y reducir la carga de cuidados para sus familias (OISS, 2015; CEPAL, 2017). Para ello, se considerarán fuentes secundarias de información, como documentos de legislación y normatividad, de políticas públicas y de programas sociales, resultados de investigaciones en la materia, entre otros. La información recopilada será categorizada en matrices de análisis considerando fuerzas y niveles de influencia de los actores institucionales relevantes, de las transformaciones legales y de los hitos sociales, económicos y políticos que enmarcan la agenda de protección social chilena.

Finalmente, para el tercer objetivo, se realiza un análisis de prospectiva donde a partir de datos históricos de los últimos veinte años en Chile, relacionados con la dependencia en las personas mayores y los sistemas de protección social, se construye un escenario favorable –e identifican desafíos- para los servicios socio-sanitarios y la agenda de protección social en materia de dependencia, a la luz del envejecimiento poblacional de Chile y los desafíos que aún plantea para la implementación del CM.

Resultados esperados

Para el primer objetivo, se espera obtener una matriz que resuma las distintas mediciones de dependencia en personas mayores y las categorice según el concepto que corresponda (Ver ejemplo en tabla 1, anexos).

Respecto del segundo, se espera encontrar avances incipientes en la historia reciente de Chile, con miras al desarrollo sostenible en contextos de envejecimiento sociodemográfico, tales como cambios en la normatividad y en la institucionalidad de la agenda de protección social chilena.

En lo que a servicios socio-sanitarios respecta, resultados preliminares de la oferta disponible en materia de cuidado de personas con dependencia para la sociedad chilena identifican tres tendencias primordiales al momento de establecer estrategias de respuesta. Al respecto, (1) en los últimos quince años, Chile ha ido desarrollando de forma incremental un conjunto de prestaciones socio-sanitarias que alivian o sustituyen la tarea de los cuidadores en el cuidado de personas mayores con dependencia, (2) estas prestaciones han nacido desde el trabajo que desarrollan organizaciones sin fines de lucro, como grupos de voluntariado y recientemente, ha sido el Estado el que ha impulsado una oferta pública al respecto. No obstante lo anterior, (3) el Estado no ejerce un rol de articulador, ni garante, de las dimensiones conceptuales y metodológicas de dicha oferta así como tampoco monitorea la calidad e integralidad de dichas prestaciones (CEVE UC, 2015).

Finalmente, desde el tercer objetivo específico se espera aportar a la discusión sobre la armonización del CM con las futuras políticas sociales en materia de vejez que Chile desarrolle, hipotetizando escenarios futuros en base a las distintas opciones identificadas.

Anexos

Tabla 1 – Ejemplo de matriz de correspondencia				
Mediciones	Categorías			
	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4
Medición I	X			
Medición II		X	X	
Medición III				X
Medición IV				
Medición V	X		X	

Fuente: creación propia

Bibliografía

- Albala, C., Sánchez, H., Bustos, C., Fuentes, A., & Lera, L. (2007). *Situación de los cuidadores domiciliarios de los adultos mayores dependientes con pensión asistencial*. Santiago, Chile. Consulté à l'adresse <http://www.senama.cl/filesapp/3366.pdf>
- Benítez, R. (2004). Transición demográfica en América Latina, tendencias y consecuencias sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(Oct., 2004), 239-254. Consulté à l'adresse <http://www.jstor.org/stable/3541452>
- Boreal, (Boreal Investigación y Consultoría Ltda.). (2011). *Estudio de recopilación, sistematización y descripción de información estadística sobre vejez y envejecimiento*. Santiago, Chile. Consulté à l'adresse <http://goo.gl/Pek5if>
- Calvo, A., Tartakowsky, A., & Maffei, T. (2011). *Transformaciones en las estructuras familiares en Chile* (PMG de Género 2011). Santiago de Chile. Consulté à l'adresse <http://goo.gl/QdMYXS>
- Centro UC de Estudios de Vejez y Envejecimiento (CEVE UC). (2015). *Estudio sistematización y descripción de los perfiles de las cuidadoras de personas dependientes, las demandas de apoyo que las cuidadoras presenten y los programas existentes para aliviar el trabajo de cuidado*. Santiago, Chile.
- CELADE, C. L. y C. de D.-. (2011). *Envejecimiento poblacional* (CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2004). *Población, envejecimiento y desarrollo*. Santiago. Consulté à l'adresse <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/14988/dge2235.pdf>
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2005). *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago. Consulté à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7197/S0412973_es.pdf?sequence=1
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2008a). *Fertility. Demographic observatory* (Vol. 5). Santiago. Consulté à l'adresse <http://goo.gl/lZsvcX>
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2008b). *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santo Domingo. Consulté à l'adresse http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2894/S0800268_es.pdf?sequence=1
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2015). *Proyecciones de población a largo plazo*. Santiago, Chile.
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2014). *Consenso de*

Montevideo sobre población y desarrollo. Montevideo, Uruguay.

CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2016). *Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe.* Santiago, Chile.

CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2017). *Panorama Social de América Latina.* Santiago, Chile.

Chackiel, J. (2004). *La dinámica demográfica en América Latina* (Población y Desarrollo). Santiago de Chile. Consulté à l'adresse <http://goo.gl/a70QcF>

España, M. (2014). *Panorama CASEN 2013: Dependencia Funcional en las personas mayores.* Santiago. Consulté à l'adresse http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Panorama_Casen_Dependencia_funcional_personas_mayores_corr.pdf

González, F., Massad, C., Lavanderos, F., Albala, C., Sánchez, H., Fuentes, A., ... Quijada, S. (2014). *Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores.* Santiago. Consulté à l'adresse <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/estudiodependencia.pdf>

Guzmán, J. M., Rodríguez, J., Martínez, J., Contreras, J. M., & González, D. (2006). La démographie de l'Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950. *Population (French Edition)*, 61(2), 623-735. Consulté à l'adresse <http://www.jstor.org/stable/30045032>

INE, (Instituto Nacional de Estadística de Chile). (2008). *Población y Sociedad, aspectos demográficos.* Santiago, Chile. Consulté à l'adresse <http://goo.gl/l69sK4>

Lee, R., Mason, A., & Cotlear, D. (2010). *Some Economic Consequences Of Global Aging. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.* Consulté à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/281627-1095698140167/SomeEconomicConsequencesOfGlobalAging.pdf>

Miró, C. A. (2003). Transición demográfica y envejecimiento demográfico. *Papeles de población*, 9(35), 9-29. Consulté à l'adresse <http://www.redalyc.org/pdf/112/11203502.pdf>

OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social). (2015). *II Informe Observatorio sobre Adultos Mayores. Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la situación de los adultos mayores en la región 2012 - 2014.*

OMS, (Organización Mundial de la Salud) (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud.*

SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) (2010). *Estudio Nacional de Dependencia en las Personas Mayores.* Santiago, Chile.

Silva-Ramirez, R., & Torres, A. (2017). Análisis exploratorio de la evolución de las

dinámicas laborales de los trabajadores de 50 años y más en Chile (Exploratory analysis of the evolution of labour market participation of Chilean workers aged 50 and over). In S. M. Ochoa León & R. Román Reyes (Éd.), *Población y Mercados de trabajo en América Latina. Temas emergentes*. (1^{re} éd., p. 189-223). Mexico City: Asociación Iationamericana de población. Consulté à l'adresse <https://goo.gl/zCLzXg>