



Segunda Conferencia sobre Envejecimiento

Brasilia 4 a 6 de Diciembre de 2007

OISS
ORGANIZACIÓN
IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

José Carlos Baura Ortega
Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS
Director del Proyecto Personas Mayores, Dependencia y Servicios
Sociales en Iberoamérica

II Conferencia sobre Envejecimiento

Brasilia, 6 de diciembre de 2007

Panel: Desafíos para la implementación y seguimiento de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento

Red de protección y servicios sociales dirigidos a las personas mayores

José Carlos Baura Ortega

Director del Proyecto "Personas Mayores, Dependencia y Servicios Sociales en los países iberoamericanos". Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS.

Introducción

Esta presentación se basa en los hallazgos del Proyecto sobre Personas Mayores, Dependencia y Servicios Sociales en los países Iberoamericanos, una iniciativa liderada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) con la colaboración del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) de España que tiene como finalidad contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas mayores de Iberoamérica, a través de la promoción y conocimiento de dispositivos de protección social y de atención a las situaciones de dependencia.

La estrategia del proyecto ha sido generar un espacio de trabajo conjunto en el que las organizaciones responsables de la atención a los adultos mayores pudiesen avanzar en el análisis de la situación y en la identificación de las necesidades y demandas de las personas mayores y/o en situación de dependencia. Los objetivos específicos que persigue el proyecto son los siguientes:

- Realizar un diagnóstico compartido y por países de la situación, recursos, necesidades y demandas de las personas mayores y/o en situación de dependencia.
- Elaborar líneas de acción y propuestas de actuaciones concretas, dirigidas a mejorar los dispositivos de protección social de los mayores y de atención a las situaciones de dependencia, basadas en los hallazgos del diagnóstico y en el análisis de las experiencias internacionales y de los modelos de actuación aplicables.

- Diseñar, estructurar y poner en marcha un Observatorio Iberoamericano de Adultos Mayores, concebido como un sistema de recopilación y difusión de información que permita actualizar los diagnósticos nacionales y dar seguimiento a las actuaciones de mejora emprendidas.

La agenda de trabajo del proyecto durante 2006 y 2007 se ha centrado en la elaboración de informes sobre la situación, necesidades y demandas de los adultos mayores en los países participantes en el proyecto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay) en los que se recogen los primeros resultados del proceso de investigación y reflexión conjunta dirigido a elaborar un diagnóstico regional compartido y por países de la situación, recursos, necesidades y demandas de las personas mayores y/o en situación de dependencia en los países iberoamericanos, así como una serie de propuestas de acción, basadas en los hallazgos obtenidos en ese proceso y en el análisis de las experiencias internacionales y de los modelos de actuación aplicables.

La información incorporada en los referidos informes se obtuvo a partir de un cuestionario elaborado por la Dirección del proyecto, que fue completado por las instituciones responsables en cada uno de los países, con el apoyo de los representantes de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social con sede en cada uno de ellos. Dicha información, enriquecida con datos provenientes de diversas fuentes secundarias, estudios e investigaciones existentes en cada país y del propio conocimiento de los directivos y profesionales participantes, fue consolidada por el equipo de Dirección del proyecto, y puesta a consideración de los responsables de cada país, que la revisaron y completaron. Tanto el cuestionario inicial como los informes relativos a cada país, los resúmenes de conjunto y los lineamientos de trabajo futuro han sido debatidos y consensuados a lo largo de diversos encuentros, que se han mantenido a lo largo de los años 2006 y 2007. Es de destacar, en este proceso, el alto grado de participación e involucramiento de las autoridades nacionales, el trabajo intersectorial realizado, el liderazgo demostrado en la temática, así como la calidad y experiencia de los equipos técnicos que han colaborado en la preparación de este documento.

Durante el año 2007, la OISS ha organizado, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional y en el marco del proyecto, dos cursos de formación, que han tenido lugar en Cartagena de Indias y en Santa Cruz de la sierra, en los que han participado cerca de un centenar de profesionales y técnicos de las instituciones competentes en la atención a personas mayores de todos los países iberoamericanos.

Situación, necesidades y demandas de las personas mayores en los países iberoamericanos

Según la CEPAL, en América Latina y el Caribe el número de personas mayores de 60 años se situaba, en el año 2000, en torno a los 42 millones y se espera que hacia el año 2025 esta población supere los 100 millones de personas, es decir, se habrá duplicado en menos de un cuarto de siglo. En términos porcentuales, los mayores de 60 años pasarán de suponer el 8% de la población total en el año 2000 al 14% en 2025, alcanzando un 23,4% en el año 2050. Alrededor del 55 por ciento de estos adultos mayores son mujeres.

Pueden distinguirse al menos tres grupos de países según su proceso de envejecimiento:

- Países con **envejecimiento incipiente** (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, con porcentajes de personas de 60 años y más que se sitúan en torno al 6%).
- Países con **envejecimiento moderado** (Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, en los que la proporción de personas mayores de 60 años es de alrededor del 8%).
- Países con **envejecimiento avanzado**, que presentan en la actualidad porcentajes de personas mayores en torno al 10% (Brasil, Chile, Cuba Uruguay y Argentina).

Todos los países iberoamericanos verán envejecer su población de forma sustancial en la primera mitad del presente siglo. Sin embargo, el proceso de envejecimiento no será homogéneo, pues cada uno de los países mantiene una estructura demográfica particular que depende de procesos históricos, sociales y culturales autóctonos.

En el envejecimiento poblacional en los países iberoamericanos pueden apreciarse dos características comunes bien definidas: el mayor peso de las mujeres dentro de la población adulta mayor (suponen el 55% de los adultos mayores, y su proporción crece conforme avanza la edad) y el envejecimiento interno, esto es, la proporción creciente que suponen las personas de edad más avanzada. Estas características están determinadas por el aumento de la expectativa vital de los adultos mayores en general y, en particular, por la mayor longevidad de las mujeres respecto a los hombres.

La esperanza de vida al nacer en el conjunto de los países estudiados se ha incrementado en más de 10 años en el último cuarto de siglo. Todos los países verán crecer la esperanza de vida a ritmos bastante similares durante las próximas décadas. Las diferencias de partida, que son considerables, se irán reduciendo de forma paulatina.

Cobertura de las necesidades de salud

La cobertura de las necesidades de salud de los adultos mayores en los países iberoamericanos es desigual. Hay sustanciales diferencias en el tipo de actuaciones de salud cubiertas según qué institución realice la cobertura, y en muchos casos están excluidas las intervenciones de alta complejidad y los medicamentos.

La información acerca del uso de los servicios de salud por parte de los adultos mayores es muy escasa. No obstante, los datos disponibles permiten afirmar que las personas mayores que cuentan con cobertura asegurada de salud no siempre hacen un uso continuado y eficaz de los servicios de salud, y destaca la baja presencia de prácticas preventivas.

Los adultos mayores presentan situaciones de discapacidad en mayor proporción que las personas de otros grupos de edad, pues, aparte del deterioro de sus capacidades físicas y mentales debido al envejecimiento, han estado expuestos a los riesgos propios de cada edad a lo largo toda su vida.

Situación económica

No existe información homogénea sobre la situación económica de los adultos mayores. Los mecanismos de provisión de seguridad económica para los adultos mayores son diversos, y entre ellos destacan el trabajo generador de ingresos, los ahorros (activos físicos y financieros), los sistemas de seguridad social y las redes de apoyo, principalmente las familiares.

Los ingresos necesarios para asegurar una buena calidad de vida en la vejez dependen de muchos factores, como la edad, el estado de salud, los arreglos de residencia, los patrones de consumo previos y los recursos que facilite el Estado a través de servicios gratuitos o subsidios.

Los datos de pobreza o marginación entre adultos mayores varían dependiendo tanto de su conceptualización teórica como de los índices y métodos de medición establecidos, que son diferentes en los distintos países iberoamericanos. A pesar de que la vejez es un factor de vulnerabilidad, los estudios disponibles no suelen situar, por lo general, a los adultos mayores entre los grupos de población más afectado por las situaciones de pobreza e indigencia. Sin embargo, es muy posible que eso se deba a que los indicadores que se utilizan para medir la pobreza en la población general no son directamente aplicables en el caso de los adultos mayores, dado que su estructura de gasto es muy diferente a la de otros grupos de edad, y en ella tienen un peso muy significativo los gastos en atención de la salud y medicamentos, que inciden en mucha menor medida en otros grupos de población. Con la edad surgen nuevas

necesidades de ayudas domiciliarias, adecuación de la vivienda y transporte, entre otros. Se hace necesaria, por tanto, una revisión de los indicadores que se utilizan para medir pobreza de los adultos mayores. El método de necesidades básicas insatisfechas no es lo suficientemente sensible para medir pobreza en la vejez, y para los métodos de medición de la pobreza basados en los ingresos urge la construcción de una canasta básica por grupo etario.

Los hogares en los que viven adultos mayores (debido a que en muchos casos el adulto mayor vive sólo o convive únicamente con su cónyuge) no pueden beneficiarse de las economías de escala que se realizan en hogares con mayor número de miembros. Este es otro factor que han de tener en cuenta los métodos de medición de la pobreza, para no subestimar las condiciones reales de precariedad económica de los adultos mayores.

Participación en la actividad laboral

Una parte importante de los adultos mayores iberoamericanos continúan trabajando después de cumplir la edad de jubilación. Los adultos mayores hombres tienen unas tasas de actividad sensiblemente mayores que las mujeres, y los que viven en zonas rurales presentan tasas de actividad más altas que los que residen en zonas urbanas.

Las tasas de participación en la actividad laboral de los adultos mayores en los países iberoamericanos son, en general, bastante más altas que en los países desarrollados, y es poco probable que disminuyan significativamente a corto y medio plazo, debido a las reformas realizadas en los sistemas de pensiones, que han supuesto el aumento de la edad legal al momento de la jubilación y la exigencia de una mayor cantidad de años de cotización para acceder a las pensiones.

Existen muchas razones que llevan a las personas a permanecer en la actividad económica después de la edad de jubilación, entre las que destacan el modesto monto de las pensiones, el hecho de que muchos mayores no tienen acceso a una pensión por no haber aportado las cotizaciones correspondientes, y la necesidad de aportar ingresos adicionales al grupo familiar. La alta participación en la actividad no responde, pues, mayoritariamente a una opción voluntaria, sino a la necesidad de garantizar el mínimo de recursos necesarios para sobrevivir.

Niveles educativos

El nivel educacional de las personas es un importante condicionante de su situación socioeconómica y, por lo tanto, tiene un papel decisivo en sus condiciones de vida y su bienestar material. Los niveles elevados de educación se correlacionan con ingresos altos y mejores condiciones de vida y de salud. Por otro lado, el nivel de educación influye en forma

importante en las actitudes, prácticas y comportamientos que tienen las personas hacia la salud y, por consiguiente, condiciona la demanda y utilización de los servicios de salud. Estos hallazgos son también válidos para la población adulta mayor.

Las personas mayores en los países iberoamericanos cuentan con niveles de educación bajos, y sus tasas de analfabetismo suelen ser más altas que en el conjunto de la población, concentrándose sobre todo en las mujeres mayores y en los mayores que viven en las áreas rurales. Esto se debe fundamentalmente a que los adultos mayores vivieron su fase de acumulación de activos educacionales en unos momentos en que la cobertura de los sistemas de enseñanza era muy inferior a la actual, y a la ausencia de programas formativos dirigidos a la población mayor. Las generaciones venideras de adultos mayores serán, en todos los países, notablemente más instruidas que las actuales, y habrá menores diferencias de género, gracias a los avances en materia educativa que se han logrado en las últimas décadas.

Vivienda y formas de convivencia

Las características de las viviendas de los adultos mayores no difieren significativamente de las del resto de la población. La dotación de los servicios básicos presenta aún importantes carencias, aunque la evolución en las últimas décadas ha sido positiva. En general, la mayor parte de los adultos mayores residen en viviendas que son propiedad del adulto mayor o de su familia, y es bastante más escaso el de los que residen en viviendas alquiladas. La vivienda propia constituye el principal activo patrimonial de las personas mayores en los países iberoamericanos.

Las mujeres mayores sufren la “ausencia de pareja” en mayor medida que los varones. El predominio de la viudedad femenina entre los adultos mayores iberoamericanos está condicionado por la mayor expectativa de vida de las mujeres respecto a los varones, además de por la facilidad comparativa de los varones para formar una nueva familia debido a variables económicas y culturales.

Las cifras sobre la presencia de los adultos mayores en los hogares indican el papel de la familia como primera fuente de apoyo y cuidados. La convivencia con los hijos u otros parientes, aun cuando en algunos casos puede no ser necesariamente una opción deseada, crea un espacio de supervivencia en el que operan las transferencias familiares de apoyo no económico, instrumental y emocional.

Las respuestas a los retos del envejecimiento

Políticas integrales hacia los adultos mayores

El intercambio de información y los análisis realizados en el marco del Proyecto "Personas Mayores, Dependencia y Servicios Sociales en los países iberoamericanos" han permitido constatar que todos los países participantes están avanzando en la formulación de Políticas Integrales hacia los Adultos Mayores, que se inspiran en los principios y prioridades definidos en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, y están basadas en el enfoque de derechos, la no discriminación, la transversalidad de las políticas, la atención a las diferencias regionales, sociales, de etnia, género y condición de ruralidad, y la participación organizada de los mayores.

Junto a esta similitud de enfoque, se perciben diferencias importantes entre los países en el desarrollo de actuaciones a favor de las personas mayores, en materia de cobertura, ámbitos y prioridades. Estas diferencias están condicionadas por el diverso grado de envejecimiento demográfico de cada país, la experiencia adquirida y los recursos disponibles.

Se aprecia en todos los países la voluntad de atender las situaciones de vulnerabilidad de los mayores, fomentar su participación en las decisiones que les atañen y promover su integración social. A pesar de la "feminización" de la población mayor en los países iberoamericanos, son escasas las acciones dirigidas específicamente a las mujeres mayores.

En todos los países se desarrollan programas y acciones dirigidos a incentivar y fortalecer la solidaridad intergeneracional, promover una imagen positiva de la vejez y detectar y prevenir situaciones de malos tratos hacia las personas mayores, con la participación activa de los adultos mayores, que son ejemplo de buena práctica. Estas experiencias dan cuenta de la capacidad organizativa de los adultos mayores y su alta motivación a la hora de "devolver a la comunidad" sus saberes y experiencias.

Seguridad económica

Para garantizar la seguridad económica en la vejez, se requiere de una visión comprensiva de las políticas sociales, no separadas de las políticas económicas, que integren las soluciones al presente e inviertan en soluciones a futuro. En el marco del proyecto "Personas Mayores, Dependencia y Servicios Sociales en los países iberoamericanos" se han analizado las políticas dirigidas a garantizar la seguridad económica de los adultos mayores, y se ha llegado a la conclusión de que estas políticas deben inspirarse en los siguientes básicos: Universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

Existe consenso en que la Seguridad Social, combinada con sistemas de protección social complementarios, debe ser la fuente principal de seguridad económica en la vejez. Sin embargo, en la mayoría de los países iberoamericanos esta meta está lejos de ser posible a no ser que se adopten políticas decididas con visión de corto y largo plazo, y las personas deben seguir trabajando o depender del apoyo de sus familiares.

Servicios sociales

La red de servicios sociales para los adultos mayores es de desarrollo variado según los países. Salvo algunas excepciones, como la de Argentina, donde existe una red de residencias para adultos mayores, centros de día y servicios de atención domiciliaria a nivel nacional, el número de residencias y hogares de larga estancia para los adultos mayores que, por su situación de dependencia o sus circunstancias sociales, no pueden vivir y recibir la atención que necesitan en sus domicilios, es insuficiente. Aunque existen centros de convivencia y centros comunitarios de atención diurna, los recursos especializados como los Centros de Día para mayores dependientes, el Servicio de Ayuda a Domicilio y el Servicio de Teleasistencia son casi inexistentes.

La falta de una oferta suficiente de recursos públicos ha hecho que las instituciones sin ánimo de lucro y, más recientemente, empresas de carácter lucrativo, desarrollen una oferta propia, que en el primer caso se dirige preferentemente a personas con bajos ingresos y en el segundo se especializa en aquéllos que tienen una capacidad de pago suficiente para afrontar el elevado costo que tienen estos recursos.

Las entidades del sector social (Fundaciones, Asociaciones y otras Organizaciones No Gubernamentales) prestan una atención creciente a los retos derivados del envejecimiento, y muchas de ellas se han especializado en la atención de las necesidades de los adultos mayores.

Redes de apoyo social

El asociacionismo de los mayores se está desarrollando, y la acción de estas asociaciones no se limita a la defensa de los derechos de los mayores, sino que también aborda actividades sociales en la que participan gran cantidad de adultos mayores.

Las redes familiares, vecinales y comunitarias son esenciales para prevenir la soledad y el desarraigo en la vejez. Algunos países tienen en marcha programas que, con distinto alcance, prestan apoyo a las familias que tienen a su cuidado adultos mayores. Resulta necesario afianzar y ampliar estas actuaciones, que a su vez pueden servir como referencia para el desarrollo de otras análogas en el resto de los países.

Una nueva construcción social de la vejez

La moderna construcción social de la vejez como una etapa de estancamiento, improductividad, sin aspiraciones de futuro, genera imágenes desvalorizantes de las personas mayores. Un entorno social favorable posibilita que la calidad de vida de los adultos mayores mejore en tanto que promueve la participación y la integración comunitaria no sólo como personas que tienen más experiencia en la vida sino como ciudadanos de pleno derecho.

Conforme la presencia de los mayores, activos y capaces, se vaya haciendo más evidente en distintos ámbitos de la vida y se vayan reduciendo las distancias que todavía separan el nivel de instrucción y la situación económica de los mayores del resto de la sociedad, los ciudadanos superarán los mitos y prejuicios que aún mantienen sobre la vejez e irán descubriendo el potencial y la contribución que los mayores hacen a la sociedad.

El reto de la dependencia

Es necesario reconocer y asumir que la dependencia es una realidad creciente, por su extensión cuantitativa y por sus implicaciones sociales y económicas, que constituirá en un futuro no muy lejano uno de los mayores retos para la política social en los países iberoamericanos. Sería muy positivo, por ello, promover en los distintos países de la región un debate nacional en torno a la atención de las personas en situación de dependencia, con participación de todos los actores implicados, para definir estrategias adecuadas de abordamiento a medio y largo plazo que permitan desarrollar, en un tiempo razonable, una respuesta integrada y global ante los retos que plantea la dependencia.

Las políticas públicas han de afrontar el fenómeno de la dependencia en su globalidad, sin fragmentaciones derivadas de límites de edad o ligadas a las causas de la situación, orientándose hacia modelos universalistas de protección de los derechos sociales de las personas en situación de dependencia y de sus familias.

Deben articularse medidas suficientes de apoyo a las familias que, si bien pueden y quieren cuidar a sus familiares dependientes y lo están haciendo, en numerosos casos demandan ayudas de bajo coste, pero imprescindibles, tales como programas de información, formación y asesoramiento para saber cuidar y tratar a una persona dependiente; programas de ayuda domiciliaria; programas de respiro temporal; estancias diurnas, nocturnas y temporales, etc.

Todos los servicios de atención de la dependencia (ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día, servicios residenciales...) tienen un enorme potencial de crecimiento en los países iberoamericanos, debido a la baja

cobertura actual y la creciente demanda. Para favorecer su desarrollo, ha de procederse a una regulación integral del sector, estableciendo un marco básico y estable de coordinación y colaboración entre las instituciones públicas y la iniciativa privada.

La expansión de los servicios de atención de la dependencia va a movilizar un importante flujo de recursos financieros en los próximos años, y será una importante fuente de creación de empleo en los países que articulen adecuadamente dicha expansión. Crecerá la necesidad de profesionales cualificados, razón por la que debe potenciarse la formación profesional y ocupacional en atención a la dependencia.