

NOTAS DE POBLACIÓN

AÑO XXXI, N° 78, SANTIAGO DE CHILE



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División Población

LC/G 2229-P
Diciembre / December 2004

Copyright © Naciones Unidas 2004
Todos los derechos están reservados
Impreso en Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
NÚMERO DE VENTA: S.05.II.G.14
ISBN 92-1-322651-9 ISSN impreso 0303-1829 ISSN electrónico 1681-0333

Ilustración de portada: Ana Luisa Méndez Segura,
San José, Costa Rica, "Puerta" (detalle), 1998
Diseño de portada: María Eugenia Urzúa

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo

**CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA
(CELADE) - DIVISIÓN POBLACIÓN**

Dirk Jaspers, Director

La Revista **NOTAS DE POBLACIÓN** es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año (junio y diciembre), con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal, como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos.

Comité editorial:

Jorge Bravo

Juan Chackiel

José Miguel Guzmán

Susana Schkolnik

Secretaria:

María Teresa Donoso

Redacción y administración:

Casilla 179-D, Santiago, Chile

E-mail: MaríaTeresa.Donoso@cepal.org

Precio del ejemplar: US\$ 12

Suscripción Anual: US\$ 20

Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores, sin que el CELADE sea necesariamente partícipe de ellas.

SUMARIO

Aspectos sociales del embarazo y la fecundidad adolescente en América Latina. <i>Edith Alejandra Pantelides</i>	7
La fecundidad de reemplazo y más allá en áreas metropolitanas de América Latina. <i>Luis Rosero-Bixby</i>	35
Las uniones conyugales en América Latina: transformaciones en un marco de desigualdad social y de género. <i>Brígida García y Olga Rojas</i>	65
Migración interregional en Chile. Modelos y resultados 1987-2002. <i>Patricio Aroca</i>	97
Políticas sobre vejez en América Latina: elementos para su análisis y tendencias generales. <i>Sandra Huenchuan Navarro</i>	155
Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento	183

**POLÍTICAS SOBRE VEJEZ EN AMÉRICA LATINA:
ELEMENTOS PARA SU ANÁLISIS
Y TENDENCIAS GENERALES**

Sandra Huenchuan Navarro*

RESUMEN

En este artículo se presentan algunos elementos para comprender y analizar las políticas sobre vejez. En primer lugar se exponen los conceptos de vejez y de calidad de vida, con énfasis en las particularidades que ambos adquieren en esta etapa de la vida y en los desafíos que implica la conjugación de estas dos dimensiones para los países de la región. A continuación se plantea una definición de las políticas tanto públicas como sobre vejez, así como de los elementos primordiales para su análisis, con vistas a centrar las acciones en beneficio de las personas mayores en el contexto más amplio del proceso político de formulación de políticas públicas. En segundo lugar se analizan las tendencias generales de las políticas dirigidas a los adultos mayores en algunos países de la región que cuentan con dichos instrumentos, marco en el que se identifican específicamente las definiciones en ellos adoptadas sobre la cuestión del envejecimiento, los ámbitos de acción y los actores participantes. Finalmente se presentan algunas conclusiones en las que se establece la relación entre los elementos teóricos propuestos para el análisis de las políticas sobre vejez y su aplicación práctica en la región.

* Consultora, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

ABSTRACT

This paper presents some elements to contribute to the understanding and analysis of policies relating to old age. Firstly the concepts of old age and quality of life are presented, with emphasis on the particular features that they acquire in that stage of life and on the challenges posed by the combination of those two dimensions in the countries of the region. Then the paper offers a definition of both public and old-age policies, as well as the essential elements for their analysis, with a view to placing measures to benefit older persons in the broader context of the political process of public policy-making. Second, there is an analysis of the general trends of policies oriented to older adults in some countries of the region which have such instruments. In this context, there is specific reference to the definitions adopted in such policies on the ageing issue, areas of action and the participating actors. Lastly, some conclusions are drawn which establish the relationship between the theoretical elements proposed for the analysis of old-age policies and their practical application in the region.

RÉSUMÉ

Cet article présente certains éléments permettant de comprendre et d'analyser les politiques appliquées en matière de vieillissement. On y expose, en premier lieu, les concepts de vieillissement et de qualité de vie, en mettant l'accent sur les particularités que ces deux concepts acquièrent durant cet étape de la vie et sur les enjeux que représente la combinaison de ces deux dimensions pour les pays de la région. Ensuite, l'article propose une définition des politiques publiques et en matière de vieillissement, ainsi que certains facteurs primordiaux dans leur analyse afin de cibler les mesures destinées aux personnes âgées dans le contexte plus vaste du processus politique de formulation de politiques publiques. Cette présentation est suivie d'une analyse des tendances générales des politiques s'adressant aux personnes âgées et dans certains pays de la région où existe ce type d'instrument, contexte dans lequel sont identifiées les différentes définitions adoptées dans ces pays en matière de vieillissement, ainsi que les domaines d'action et les intervenants. L'article conclut sur quelques certaines conclusions établissant un rapport entre les éléments théoriques proposés pour l'analyse des politiques en matière de vieillissement et leur application pratique dans la région.

I. PRESENTACIÓN

Por políticas sobre vejez se entienden aquellas acciones organizadas por el Estado para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos. Estas políticas permiten tener una visión del “Estado en acción” a través de las diferentes posiciones que éste adopta respecto de la cuestión del envejecimiento.

En lo que atañe a las políticas sobre vejez, los problemas más graves que enfrentan las personas mayores son, en gran parte, cuestiones socialmente construidas a partir de la concepción de edad social de la vejez. Es entonces inevitable elegir una definición e identificar los problemas que deberán tratarse, puesto que estas elecciones guiarán las políticas pertinentes (Elder y Cobb, 1993).

De lo anterior se desprende que para estudiar las políticas sobre vejez es necesario considerar en el análisis elementos tales como definición de la cuestión del envejecimiento, actores participantes, ámbitos de acción de la política, y efectos y alternativas de ésta.

Los objetivos de este trabajo son los siguientes:

- Analizar los conceptos básicos, enfoques y teorías de las políticas sobre vejez en el marco del análisis de las políticas públicas; y
- Analizar las tendencias de las intervenciones públicas en favor de las personas mayores que se realizan en la región.

En la primera sección se exponen los principales conceptos relacionados con el tema, específicamente los de vejez, calidad de vida, políticas públicas y políticas sobre vejez, haciendo la salvedad de que todos estos términos constituyen categorías analíticas para aprehender la realidad. En la segunda sección se introducen algunos elementos para el análisis de las políticas sobre vejez, entendido éste como el estudio retrospectivo de la construcción de una política con miras a examinar su instrumentación, ejecución e impacto (Abarca, 2002). Para esto la atención se centrará en dos aspectos: el proceso de construcción de políticas y los enfoques que guían la interpretación de las cuestiones que abordan las políticas sobre vejez. En la tercera sección se examinan las tendencias de las actuales intervenciones en favor de las personas mayores dentro de la región. El trabajo finaliza con la presentación de algunas conclusiones.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. Los conceptos de vejez y calidad de vida

a) Concepto de vejez

No existe un único paradigma de la vejez y el envejecimiento. La vejez alude a una realidad multifacética atravesada no solo por el paso del calendario, sino también por aspectos fisiológicos, sociales y culturales.

En primer lugar, es preciso distinguir entre la dimensión cronológica de la definición de vejez y la construcción social de tal definición. Según un criterio cronológico, la vejez se inicia a partir de los sesenta años —de acuerdo con la definición de las Naciones Unidas—, frontera que ha ido variando más rápidamente en los últimos tiempos que en toda la historia de occidente. En el siglo XIII se era viejo a los 30 años de edad, a principios del siglo XIX, a los 40, y hoy en día la edad a partir de la cual se considera que una persona es mayor está en entredicho.

La definición cronológica de la vejez es un asunto sociocultural y cada sociedad establece el límite de edad a partir del cual una persona pasa a ser mayor o de edad avanzada.

La frontera entre la etapa adulta y la vejez está muy relacionada con la edad fisiológica. En general, en todas las sociedades el límite de edad establecido se correlaciona con la pérdida de ciertas capacidades instrumentales y funcionales necesarias para mantener la autonomía e independencia, lo que si bien es un asunto individual, tiene relación directa con las definiciones normativas que la cultura asigna a los cambios ocurridos en la corporalidad, es decir, la edad social.

La vejez puede ser una etapa de pérdidas, pero también de plenitud, dependiendo de la combinación de recursos y estructura de oportunidades individuales y generacionales a la que están expuestos los individuos en el transcurso de su vida, de acuerdo con su condición y posición dentro de la sociedad. Esto remite a conjugar la edad con otras diferencias sociales —tales como el género, la clase social o la etnicidad— que condicionan el acceso a dichos recursos y oportunidades, así como la posibilidad de disfrutarlos, todo lo cual da origen a la heterogeneidad del envejecimiento en general y de las personas mayores en particular.

b) Calidad de vida en la vejez

La calidad de vida en la vejez es un asunto trascendental que afecta no solo a las personas mayores, sino también a sus familias y al conjunto

de la sociedad; si bien en las últimas décadas este concepto ha sido uno de los más utilizados en las ciencias sociales y en la planificación social en general, en relación con el envejecimiento no pierde vigencia y, lo que es más, plantea serios retos en términos de desarrollo conceptual y aplicación práctica.

A nivel teórico, el concepto de calidad de vida debe incluir las especificidades propias de la vejez, tanto fisiológica como social, al igual que las diferencias respecto de las anteriores etapas del ciclo de vida. A ello se suma el hecho de que es preciso identificar los elementos conexos de naturaleza objetiva (redes de apoyo, servicios sociales, condiciones económicas, entorno, otros) y subjetiva (salud, satisfacción, otros).

A nivel práctico, en la región se identifican tres áreas en las que se plantean desafíos referidos a la calidad de vida en la vejez:

- En el ámbito de los mercados, tanto de trabajo como de bienes y servicios, el aumento del número absoluto y relativo de personas mayores introduce modificaciones.
- En el ámbito de la sociedad, dicho proceso genera nuevas formas de organización de la familia, así como diversas respuestas de la comunidad ante las nacientes demandas de bienestar.
- En el ámbito del Estado es preciso hacer frente a las nuevas tensiones sociales surgidas de las necesidades de financiamiento de los sistemas de seguridad social, a los cambios en las relaciones de dependencia económica entre generaciones y a la competencia intergeneracional por los puestos de trabajo (CEPAL, 2002).

En la región, las evidencias indican que si bien la situación de las personas mayores es heterogénea, en general distan mucho de disfrutar de una calidad de vida acorde con sus necesidades en cuanto a ingresos, salud, autonomía e integración intergeneracional (CEPAL, 2003). Las condiciones y la estructura de oportunidades que ofrecen los países para vivir los últimos años de la existencia no siempre aseguran una calidad adecuada.

Como contrapartida, en la actualidad las personas mayores están haciendo a sus familias y comunidades contribuciones que asumen distintas formas, desde cuidar a los niños hasta constituirse en la fuente de ingresos más permanente y segura de los hogares de los cuales forman parte.

De lo anterior se deduce que en la región el objetivo central de las intervenciones dirigidas a las personas mayores tiene relación directa con la mejoría de su calidad de vida y, por ende, con el aseguramiento del ejercicio de sus derechos sociales. Esto significa que se busca mejorar la

condición y la posición de las personas mayores. La primera se refiere a un estado material que garantice el acceso a y el disfrute de recursos y servicios que aseguren una vejez digna (ingresos, créditos, vivienda adecuada, salud, otros). La segunda comprende los aspectos estructurales que determinan la ubicación social de las personas mayores en el conjunto de la sociedad (imagen social, solidaridad intergeneracional, otros). En ambas dimensiones es preciso considerar que la vejez es una categoría variable y heterogénea que comprende personas con intereses y necesidades diferentes.

En la región, la materialización de este ideal implica garantizar la disponibilidad de elementos objetivos relacionados con las necesidades cotidianas de las personas mayores, tales como seguridad de ingresos, acceso a servicios sociales y sanitarios, fortalecimiento de las redes de apoyo social y provisión de entornos físicos favorables, entre otros, así como también de aquellos relacionados con los intereses estratégicos de la vejez, algunos de los cuales serían la erradicación de la violencia y la discriminación, el fomento de una imagen positiva del envejecimiento y el empoderamiento de las personas mayores.

2. Políticas públicas y políticas sobre vejez

a) Políticas públicas

No existe un significado unívoco del concepto de política pública, como tampoco una única forma que ésta pueda adquirir a nivel programático. Hay definiciones que describen sus contenidos en términos operativos y otras que intentan homogeneizar algunos criterios básicos para su distinción y significación (Subirats, 1989 y Hogwood-Gunn, 1984, en Ferri, s/f). En general se concuerda en que la definición de política pública dependerá del tipo de análisis que se realice y de los fines de tal ejercicio (por ejemplo, en un estudio tradicional la atención se centra en el motivo por el cual se adoptó la política, mientras que en un estudio de impacto lo principal es su finalidad). Asimismo, existe consenso con respecto a que no se trata de un acto o respuesta aislado.

Para los fines de analizar el proceso político de una política pública (juego de intereses), Oszlack y O'Donell (1990) la definen como “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales. Puede inferirse una cierta discrecionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente

afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”. Otros autores (Meny y Thoening en Ferri, s/f), en vez de proponer una definición de política concisa y cerrada, prefieren atribuirle determinadas características.

Una mirada a los diccionarios de ciencia política permite identificar los siguientes componentes comunes:

- Institucional: la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida, en el marco de su competencia, y es colectivamente vinculante.
- Decisorio: la política es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines, medios o ambos, de largo y corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.
- Conductual: la política implica acción o inacción, hacer o no hacer nada, pero es, sobre todo, un curso de acción y no solo una acción singular (Aguilar, 1996).

De lo anterior se deduce que una política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. Una lectura atractiva de las políticas es la de concebirlas como teorías tentativas, relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y el funcionamiento de las instituciones; esto es lo que Luis Aguilar (1996) llama “analogías institucionales de las teorías sociales”.

Para los fines de este artículo se propone entender que una política es una toma de posición por parte del Estado con respecto a un problema que ha causado interés público (agenda pública) y que se ha logrado instalar como tema en la agenda de gobierno (véase el recuadro 1).

b) Políticas sobre vejez

Se entenderá por políticas sobre vejez aquellas acciones organizadas por el Estado para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos (Huenchuan, 1999), y que cuentan entre sus atributos generales con una institucionalidad, medidas programáticas y normatividad.

- La institucionalidad se refiere a la entidad responsable de la implementación, seguimiento y rediseño de la política, la cual puede ser un instituto, servicio, consejo u otra base institucional.

- Las medidas programáticas aluden a la explicitación de intervenciones concretas expresadas en objetivos y resultados, así como a la articulación de actividades que llevarán a su consecución.
- La normatividad remite al mandato legal de su cumplimiento, expresado en una ley específica y un marco de procedimientos.

Recuadro 1

AGENDA PÚBLICA Y AGENDA DE GOBIERNO

- La agenda pública está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Entre los requisitos para que un tema ingrese a la agenda pública figuran los siguientes:
 - que sea objeto de atención amplia o, al menos, de conocimiento público;
 - que buena parte del público considere que se requiere tomar algún tipo de acción, y
 - que el público perciba que la acción es de competencia de alguna entidad gubernamental.

El estudio de la agenda pública tiene por finalidad saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general hasta llegar a constituirse en cuestiones públicas.

- La agenda de gobierno comprende el conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y priorizado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos respecto de los cuales han decidido actuar.

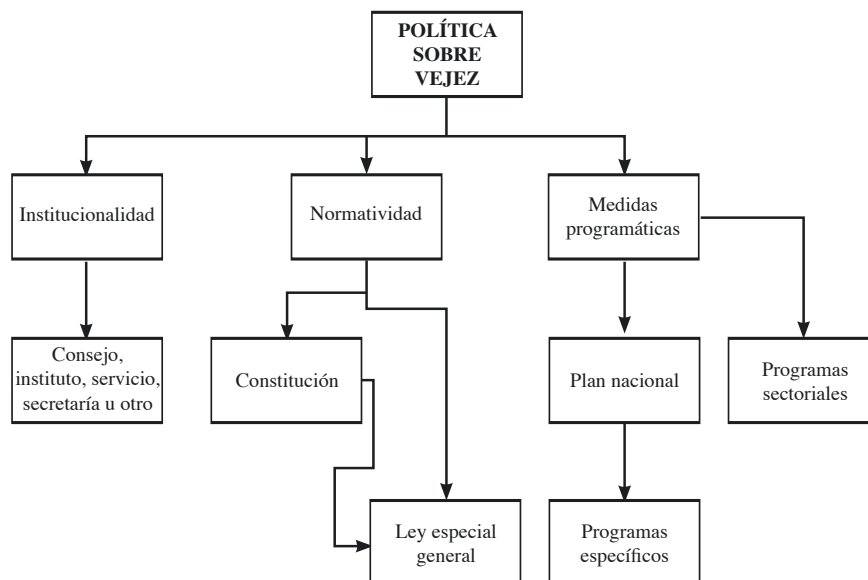
El estudio de la agenda de gobierno busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han suscitado o no el reconocimiento o interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos, administrativos y funcionarios y ser aceptados como objetos de intervención.

La agenda pública es habitualmente más abstracta, general y amplia en extensión y dominio que la agenda de gobierno. La agenda de gobierno tiende a ser más específica, concreta y acotada, dirigida a problemas determinados. La naturaleza y la dinámica de ambas agendas son diferentes y, a veces, abiertamente conflictivas.

Fuente: Ch. Elder y R. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, México, D.F., Editorial Miguel Porrúa, 1993.

A modo de ilustración, en el gráfico 1 se presentan los atributos ideales de una política sobre vejez.

Gráfico 1
ATRIBUTOS IDEALES DE UNA POLÍTICA SOBRE VEJEZ



Fuente: Elaborado por la autora.

Vale advertir que el gráfico anterior no es más que una forma analítica de presentar una política. Constituye una propuesta de orden teórico, puesto que bien se sabe que en la realidad este círculo no es tan rígido como aquí se presenta.

En efecto, en general no existe una única institución encargada del tema a nivel gubernamental, ya que puede haber varias instancias en las que los asuntos relacionados con el envejecimiento se entrecruzan o superponen. No obstante, la propuesta apunta a que dichas entidades logren establecer mecanismos de cooperación o coordinación interinstitucional que les permitan poner sus recursos y facultades al servicio de un objetivo común.

De igual manera puede ser que no en todos los países el sustento legal específico exista como tal. En algunos casos, las acciones se fundan en la Constitución —que puede contener disposiciones particulares en favor de las personas mayores—, en otros, en mandatos constitucionales y también

en leyes especiales, en tanto que hay algunos en que solo se cuenta con leyes especiales, las que incluso pueden ser de distinto carácter: general, de referencia o por extensión.

La planificación de las intervenciones puede asimismo asumir diferentes formas. Por ejemplo, hay casos en que la misma política contiene los lineamientos programáticos para llevarla a cabo, y otros en que se dispone de un plan nacional específico o de programas sectoriales de “alistamiento”.

Junto con identificar las características principales de una política, interesa también establecer si se trata de una política pública o de una política de gobierno. Al respecto es posible encontrar tres situaciones:

- Política pública, que corresponde a una política concreta con una base institucional, dotada de un sustento legal para su implementación —generalmente una ley especial general— que traspasa la temporalidad de los gobiernos y que, por lo tanto, ha logrado un consenso mucho más amplio en su construcción.
- Política de gobierno, contenida en un documento titulado política o plan, que no necesariamente requiere de un sustento legal y depende de las prioridades del ejecutivo. Por lo tanto es fácil que su existencia no perdure más allá de la administración de turno.
- Política de gobierno dirigida a consolidar una política pública, caso en el que existe una política concreta que plantea intervenciones específicas e incluye medidas tendientes a influenciar el aparato del Estado (transversalidad), impulsar la coordinación interinstitucional, el desarrollo de institucionalidad, la promulgación de una ley especial o la realización de reformas legales (Huenchuan, 2003).

Como puede deducirse, no existe un patrón único en cuanto a los contenidos de una política. No obstante, el ejercicio de situar las políticas sobre vejez en el marco más amplio de las políticas públicas es importante para ordenar el debate y el análisis respecto de éstas.

II. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOBRE VEJEZ

La teoría de las políticas públicas aporta algunos conceptos y esquemas útiles para el análisis de las políticas sobre vejez.

1. Proceso de construcción de una política

Es un hecho aceptado que toda política atraviesa por un ciclo de vida y que las etapas de las políticas públicas están secuencial y cronológicamente ordenadas. El primer momento corresponde a la constitución del problema en un asunto público; luego —una vez aceptada su incorporación en la agenda de gobierno— se inicia la contienda en torno de su definición.

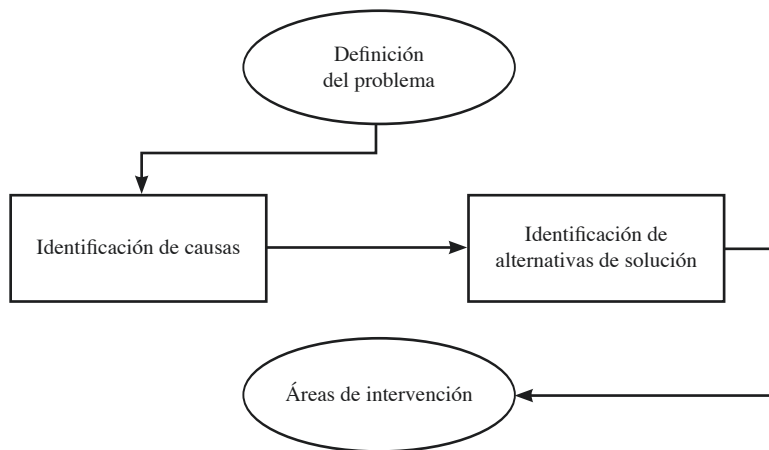
Esta definición es un producto político, crea un discurso, localiza responsabilidades y moviliza las acciones hacia determinados elementos que esa definición “ilumina”. Este es el momento más importante en el proceso de formulación de la política, ya que quedarán fuera de ella aquellos elementos no considerados al definir la cuestión.

En el caso de las políticas sobre vejez, los problemas más graves que enfrentan las personas mayores son, en gran parte, cuestiones socialmente construidas a partir de la concepción de edad social de la vejez. Es entonces inevitable elegir una definición de vejez e identificar los problemas que deberán tratarse, puesto que estas elecciones guiarán las políticas públicas (Elder y Cobb, 1993).

Es importante subrayar que de la calidad de la definición del problema depende la posibilidad de prefigurar las formas de resolverlo. Una vez establecida esa definición se identifican las causas del problema y las alternativas de solución, las cuales pueden dar origen a ámbitos de intervención específicos. Este proceso se ilustra en el gráfico 2.

Gráfico 2

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN

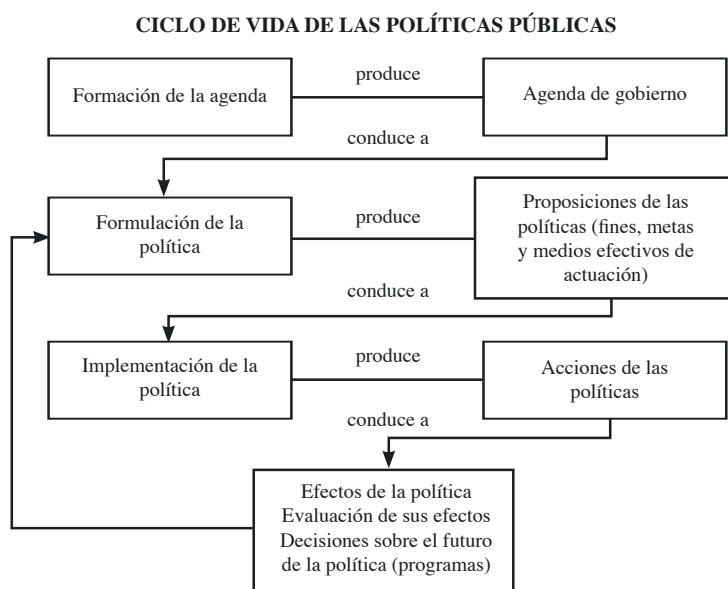


Fuente: Elaborado por la autora.

En la etapa de formulación es preciso diseñar los instrumentos,¹ construir un marco legal y lograr una base institucional para la implementación de la política y su posterior seguimiento. En el gráfico 3 se muestra, en forma simplificada, el proceso de elaboración de una política, que incluye la definición del problema, la formulación de la política y su implementación.

Un aspecto de este proceso que es importante destacar es lo que Giandomenico Majone (1996) llama “factibilidad de las políticas públicas”, entendiéndose por esto que en sí mismas constituyan soluciones que logren enfrentar con éxito las restricciones pertinentes (sociales, políticas, económicas, administrativas, técnicas e institucionales). En este sentido, el conocimiento de la realidad y el manejo de determinados conceptos, teorías y herramientas técnicas permiten identificar las dificultades existentes, así como también plantear soluciones más eficientes y eficaces para encarar los problemas públicos. La construcción de una informada línea de base de la situación que se busca cambiar es fundamental para incrementar la factibilidad de las políticas.

Gráfico 3



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de Luis Aguilar, “Estudio introductorio”, *La hechura de las políticas públicas*, México, D.F., Editorial Miguel Angel de Porrúa, 1996.

¹ En el caso de las políticas sobre vejez, la propuesta de instrumentos programáticos aquí presentada es la siguiente: nivel macro (nacional) —plan de vejez; medio (ministerios, institutos autónomos del estado, otros)— programas sectoriales; nivel micro (ámbito regional, local) —proyectos (corresponde a la planificación de la intervención más concreta).

Es necesario subrayar que el esquema de fases sucesivas en la realización de políticas presentado en el gráfico 3 es útil como herramienta de análisis y está ampliamente difundido entre los científicos sociales, pese a que algunos autores opinan que se ajusta más al análisis de los modos de hacer gobierno desde la cima a la base (*top-down*) y prescriptivos (Toledo, 2003). No obstante, para los efectos de este artículo resulta conveniente descomponer el objeto de estudio en etapas como parte de un ejercicio teórico para efectuar el análisis.

Un posible complemento de las fases secuenciales de la construcción de una política es aquella que distingue las siguientes tres dimensiones, que pueden desarrollarse en forma simultánea o traslapada y que se relacionan recurrentemente:

- Dimensión simbólica o conceptual: proceso de formulación de problemas, explicitación de demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias y, finalmente, configuración de la agenda pública de actuación (formación de la agenda pública).
- Dimensión sustantiva: proceso de negociación de contenidos y opciones de fondo para luego formalizarlos mediante decisiones jurídicamente respaldadas (formación de la agenda de gobierno).
- Dimensión operativa: proceso de puesta en marcha de mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos (implementación) (Toledo, 2003).

El estudio de las políticas sobre vejez puede centrarse en el análisis del ciclo de las políticas o de las dimensiones de las políticas. Los resultados que arroja este ejercicio son importantes para identificar la definición de la problemática del envejecimiento, las redes de política y la posición del Estado respecto de esta cuestión, entre otros elementos.

a) Enfoques que guían las interpretaciones de las cuestiones abordadas por las políticas sobre vejez

Como ya se ha dicho, los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb, 1993) y, en el caso de las personas mayores, las cuestiones que es preciso abordar se relacionan directamente con la concepción de vejez a partir de la cual se diseñan propuestas para lograr ciertos objetivos.

A nivel programático, la concepción predominante ha sido la que percibe la vejez como carencias económicas, físicas y sociales. Las primeras se expresan en falta de ingresos, las segundas en falta de autonomía, las terceras en falta de roles sociales. Por lo tanto, la intervención se define a partir de lo que las personas mayores no poseen en comparación con otros grupos sociales y de acuerdo con un modelo androcéntrico de la organización y funcionamiento de la sociedad. Los instrumentos de política son así paliativos para superar esas pérdidas o carencias. Esta interpretación también está presente en los enfoques referidos a la pobreza y a los problemas de integración social (véase el recuadro 2).

Un cambio paradigmático al respecto es el surgimiento del enfoque de derechos que, aplicado a las políticas sobre la vejez, promueve la habilitación de las personas mayores y la creación de una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Este enfoque traspasa la esfera individual e incluye los derechos sociales (derecho al trabajo, a la asistencia, al estudio, a la protección de la salud y a la libertad de la miseria y del miedo, entre otros), cuya materialización requiere de la acción positiva de los poderes públicos, la sociedad y las personas mayores.

El enfoque de derechos entronca perfectamente con el paradigma de la calidad de vida en la medida en que tiene como finalidad garantizar una situación de certidumbre, lo que implica procurar las condiciones para un desarrollo integral. Esto significa asegurar la realización personal en un contexto social concreto, garantizando a cada individuo o colectividad el desarrollo de su capacidad para reivindicar las condiciones inherentes a su dignidad ante instancias de decisión, para lograr la satisfacción de sus necesidades básicas en un plano de justicia y, en definitiva, erradicar conductas o ideas inconsistentes con el respeto de aquella dignidad.

Otro aspecto que interesa destacar con respecto a los dos enfoques de política es la concepción hegemónica de la población destinataria, que paradójicamente puede tener algunos elementos comunes en ambos, tal como se aprecia en el gráfico 4.

En un polo se encuentra la concepción de la persona de edad como sujeto y, en el otro, como objeto. La distinción entre objeto y sujeto radica en que el objeto en sí mismo no tiene conciencia del derecho (o del beneficio) y disfruta pasivamente de la garantía de este, en tanto que el sujeto es una parte activa en la construcción y ejercicio del derecho (o del beneficio).

Recuadro 2

**DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EN LAS POLÍTICAS SOBRE VEJEZ:
POBREZA E INTEGRACIÓN**

Por mucho tiempo se consideró que los problemas del envejecimiento y de los viejos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en cada ámbito individual. Se convirtieron en objeto de la atención pública solo cuando se empezó a definir la vejez como una categoría social distinta, integrada por personas que en razón de su edad merecían consideraciones especiales (Elder y Cobb, 1993).

La vejez como asunto de pobreza: la primera concepción de la vejez que se encuentra en las políticas sobre la materia es su construcción social como un asunto de pobreza. Esta noción se originó en las sociedades industriales de finales del siglo XIX y principios del XX. Atemperados los primeros rigores del liberalismo económico se elaboran y ponen en marcha los sistemas de pensiones contributivas, que pretenden garantizar la subsistencia de los trabajadores demasiado viejos para ser considerados mano de obra. La otra cara de la moneda la constituyen aquellos individuos que, por circunstancias diversas, no han logrado trabajar a lo largo de su vida durante un lapso suficiente como para merecer una pensión, o lo han hecho en sectores marginales: los “*paupers*” o “pobres estructurales” son el objeto fundamental de la política de beneficencia para la vejez de aquella época (Miranda, 1998). El modelo asistencialista diseñado para los viejos pobres en ese período no era diferente del diseñado para los jóvenes pobres: es el *asilo*, que cumple la doble función de mantenerlos con vida (proveer medios de subsistencia) y apartarlos de la sociedad (para protegerla de sus malos ejemplos o del desagradable espectáculo de su miseria) (Miranda, 1998).

En este sentido, la condición de pobreza de hombres y mujeres viejos está relacionada con determinadas fases particulares de vulnerabilidad en su ciclo de vida (Wolf, 1989). En términos simples, la edad de la vejez conllevaría una condición de fragilidad en la que los individuos descienden bruscamente del nivel de subsistencia al de pobreza con más facilidad que en otras etapas. En los países desarrollados, la cuestión de la vejez definida como un asunto de pobreza ha ido perdiendo poco a poco la legitimidad de que gozaba debido a que la insuficiencia de ingresos se está desplazando paulatinamente a otras edades, por lo que la creciente competencia que se producirá entre los diferentes grupos de edad para acceder a recursos de transferencia cada vez más exiguos podría desembocar en una verdadera guerra de edades (Wolf, 1989).

La vejez como un asunto de integración social: la noción de integración social se puede encontrar en los trabajos de Durkeim, quien instala el debate en torno al planteamiento de que las sociedades modernas producen y mantienen un orden social, entendiendo la integración social en relación con los medios y modos de organización y regulación de la sociedad, a partir de una concepción de esta última como un sistema de orden que incluye el conjunto de normas reguladoras (Alfaro y Baez, s/f). Otros

autores conciben la integración social como “un proceso donde los elementos tienden a coordinar en un todo unificado y homogéneo” (Pratt, 1987) o como “interdependencia dentro de un sistema funcional que mantiene lo diverso en la unidad, orden y coherencia en un cierto espacio y tiempo” (Sciioveletto, 1986). En general, el concepto de integración social considera a la sociedad como un sistema —armónico o en conflicto— que debe tender al orden, la sincronización y el disciplinamiento de las partes. Los sujetos, por tanto, deben adherirse al sistema y mantener la estructura.

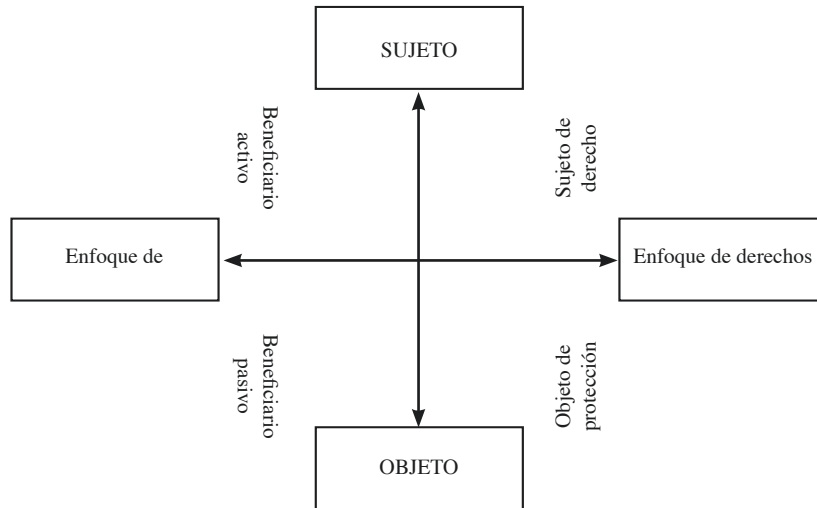
En el caso de la vejez, según ciertas teorías, en esta etapa de la vida se da un proceso de desapego paulatino. Por ejemplo, para la teoría funcionalista del envejecimiento, la vejez es una forma de ruptura social, en tanto que para la teoría del rol es una pérdida progresiva de funciones; por otra parte, según la teoría de la desvinculación, la vejez se caracteriza por un alejamiento mutuo. La persona mayor reduce voluntariamente sus actividades y compromisos, mientras que la sociedad, por su parte, estimula la segregación generacional presionando al individuo, entre otras cosas, para que se retire (Huenchuan y Toledo, 1999). En términos de integración social, esto significa que se necesitan intervenciones que mantengan a las personas mayores vinculadas al sistema y alienten en ellas un comportamiento funcional respecto de la reproducción de la estructura y sus componentes.

En el ámbito de las políticas cabe señalar que en Europa, a partir de la década de 1970, las políticas sobre vejez y los sistemas de protección social comenzaron a detectar nuevas necesidades, entre las que se incluyen aquellas de carácter social, relacionadas fundamentalmente con los problemas concernientes a la integración social de los viejos, hombres y mujeres, y a la pérdida de la autonomía principal (Castells, 1992); se busca evitar así que la muerte social se adueñe de los adultos viejos antes que los haya abandonado la vida biológica (Guillermard, 1992). En materia de protección social, esta opción supone privilegiar acciones de ayuda a domicilio y soluciones alternativas a la institucionalización y la hospitalización, a fin de mantener a las personas mayores en su entorno habitual y prevenir los riesgos de desinserción que implican las separaciones bruscas de este (Guillermard, 1992).

Fuente: Sandra Huenchuan, “Políticas de vejez en América Latina. Una propuesta para su análisis”, ponencia presentada en el quincuagésimo primer Congreso internacional de americanistas (Santiago de Chile, 14 al 18 de julio), 2003.

Gráfico 4

POBLACIÓN DESTINATARIA Y ENFOQUES DE POLÍTICA



Fuente: Elaborado por la autora.

En efecto, de acuerdo con el enfoque de carencias, la población destinataria solo puede ser incorporada como beneficiaria pasiva de los servicios y bienes; también pueden existir espacios de colaboración y coordinación en que asuma un papel más activo, pero nunca espacios de empoderamiento. En el marco del enfoque de derechos, las personas mayores solo pueden ser concebidas como objetos de protección o bien como sujetos de derecho con garantías, pero también con responsabilidades respecto de sí mismos, su familia y su sociedad, así como de su entorno inmediato y de las futuras generaciones.

Con la introducción de estas distinciones se quiere aclarar que una política puede adherir explícitamente a un enfoque de derechos, pero solo sus fines y contenidos darán una certeza al respecto. Lo mismo ocurre en el caso del enfoque de carencias, ya que una política puede valorar la participación de las personas mayores, pero expresar en sus contenidos una concepción paternalista e infantilizante de la vejez.

III. LA SITUACIÓN EN LA REGIÓN: TENDENCIAS GENERALES DE LAS POLÍTICAS SOBRE VEJEZ

Como se ha señalado, al estudiar las políticas sobre vejez es necesario centrarse en el ciclo de vida de la política y considerar para su análisis elementos tales como: definición de la cuestión del envejecimiento, actores participantes y ámbitos de acción de la política. En esta sección se abordará la descripción y análisis de estos elementos sobre la base de seis casos de estudio: las políticas sobre vejez de Bolivia,² Brasil,³ Chile,⁴ Costa Rica,⁵ El Salvador,⁶ y Perú.⁷

1. Definición del tema en las políticas sobre vejez

En las políticas bajo estudio, la definición del problema se centra en aquello que las personas no poseen; es decir, en sus carencias de índole económica, psicológica o social, así como en la ausencia de condiciones para lograr la integración social y el ejercicio de los derechos de la vejez.

En Costa Rica, el problema que dio origen a la política fue el de las “carencias económicas, psicológicas (falta de cuidados y afecto) y de reconocimiento de derechos ciudadanos por parte de la familia, la comunidad y el Estado costarricense” (CONAPAM, 2002). Algo similar se plantea en Chile cuando se indica que el problema de las personas mayores es su “insuficiente integración, una percepción del poder nula, incapacidad de influir en las decisiones que los afectan y una representación social de la vejez inadecuada a la realidad” (Comisión Nacional para el Adulto Mayor, 1996).

En otros países se pone el énfasis en la inexistencia de condiciones adecuadas, ya sea para lograr la integración familiar, comunitaria y social en la vejez (El Salvador), alcanzar un envejecimiento saludable (Bolivia) o promover la autonomía, la integración y la participación efectiva de las personas mayores en la sociedad (Brasil). En Perú, en tanto, se resaltan los

² Plan Nacional para el Adulto Mayor (2001).

³ Ley 8.842 que regula la Política Nacional do Idoso (Política Nacional para la persona de edad) (1994).

⁴ Política Nacional para el Adulto Mayor (1996).

⁵ Política Nacional para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor: Plan de acción 2002-2006 (2001).

⁶ Política Nacional de Atención a la Persona Adulta Mayor (2001).

⁷ Lineamientos de Política para las Personas Adultas Mayores (2002).

factores que deterioran las condiciones de vida de las personas mayores y que les impiden alcanzar una vejez satisfactoria y saludable.

Las políticas bajo estudio se centran en el objetivo de enfrentar las carencias de la actual generación de personas mayores, propósito que constituye su fundamento inmediato, y promueven, a más largo plazo, la creación de condiciones que permitan lograr un envejecimiento con dignidad, entendida esta última desde el punto de vista individual como autonomía o independencia, o bien desde el punto de vista colectivo como configuración de un escenario favorable para el ejercicio de los derechos en la vejez, a través de mecanismos tales como la participación y el desarrollo de ciudadanía (Brasil y Costa Rica).

De esta manera se reconoce que el envejecimiento, más allá de ser un cambio en la estructura de edades de una población, constituye un fenómeno social que plantea desafíos a las actuales formas de organización social, económica, cultural y política de las sociedades, por lo que se requieren intervenciones no solo para mejorar las actuales condiciones de vida de las personas mayores, sino también otras de orden estructural y estratégico que conduzcan a un cambio a escala de toda la sociedad.

2. Actores de las políticas sobre vejez

En general, en todas las políticas se reconoce que enfrentar los retos que plantea el envejecimiento es un asunto que corresponde al Estado y sus instituciones, pero también al conjunto de la sociedad —a la familia en particular— y a las propias personas mayores. Un tema recurrente es el de la “corresponsabilidad” como principio rector.

En Brasil, Chile y Costa Rica se establece que debe haber coordinación y articulación de acciones sectoriales vinculadas al tema a nivel de ministerios, municipios, organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos privados y de cooperación internacional; por otra parte, en estos tres casos las personas mayores tienen algún grado de participación en las instancias institucionales pertinentes.

En Brasil se establece que el Conselho Nacional dos Direitos do Idosos —cuya función consiste en supervisar y evaluar la política en materia de vejez, así como en acompañar a los órganos del Estado en su implementación— debe incorporar a nueve representantes de la sociedad civil organizada que actúen en el campo de la promoción y defensa de los derechos de las personas mayores (Decreto 4.227 del año 2002).

En Chile, el Comité Consultivo del Adulto Mayor —encargado de asesorar al Director del Servicio Nacional del Adulto Mayor en temas relativos a planes y programas sobre vejez— está integrado por académicos,

representantes de organizaciones de personas mayores inscritas en los registros del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y representantes de instituciones que trabajan en áreas relacionadas con la vejez y el envejecimiento (Ley 19.828 del 2002).

En Costa Rica, en la misma política se indica que será ejecutada en estrecha relación con las instituciones públicas y privadas y demás organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas mayores. Al igual que en los otros países, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) está integrado por representantes de la sociedad civil, los medios académicos y las organizaciones de personas mayores (CONAPAM, 2002).

En Perú y El Salvador también se contempla la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y las personas mayores en la implementación de la política pertinente, aunque se establecen mecanismos distintos.

A diferencia de las prácticas tradicionales en la política pública de hace dos décadas, frente a la inalterable hegemonía del Estado en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, las aquí analizadas plantean la corresponsabilidad en el diseño y la implementación de prácticas públicas. En otras palabras, proponen una reconceptualización del papel de los múltiples actores sociales, propiciando la participación y la intersectorialidad, en concordancia con las nuevas realidades sociales y políticas reflejadas en la recuperación de lo público como espacio compartido y no exclusivo del Estado (Uvalle, 2001).

Sin embargo, es importante subrayar que en los países de la región las familias y las organizaciones civiles en general han tenido un papel protagónico en la satisfacción de las necesidades de la población mayor. Por ende, su incorporación explícita en las acciones dirigidas a este segmento de la sociedad no hace más que reconocer dicho protagonismo y formalizar su participación en una práctica moderna del quehacer público. Asimismo, es importante destacar la importante función que se asigna al colectivo de las personas mayores, en la medida en que deben asumir obligaciones referidas a la consecución de su propio bienestar y el ejercicio de sus derechos.

3. Ámbitos de acción de las políticas sobre vejez

Los ámbitos de intervención de las políticas y sus contenidos son muy similares en los países bajo estudio y se pueden agrupar en tres categorías: seguridad económica, salud y entornos favorables (físicos y sociales), tal como se muestra resumidamente en el cuadro 1.

Cuadro 1

**ÁMBITOS DE ACCIÓN DE POLÍTICAS SOBRE VEJEZ
EN SEIS PAÍSES SELECCIONADOS**

Seguridad económica	Fomento de la participación económica; protección de derechos laborales en la vejez; supresión de la discriminación por edad en el mercado del trabajo; atención preferente a personas mayores en estado de indigencia y pobreza; mejoramiento del sistema de seguridad social; otros
Salud	Promoción del autocuidado y de estilos de vida saludables; acceso a la atención en materia de salud; formación de recursos humanos; reglamentación del funcionamiento de instituciones de larga estadía; acceso a medicamentos esenciales; otros
Entornos físicos favorables	Acceso a espacios públicos; acceso a vivienda
Entornos sociales	Promoción de una imagen realista del envejecimiento; fortalecimiento de la solidaridad intergeneracional; acceso a la educación continua; participación y ejercicio de derechos

Fuente: Bolivia, *Plan nacional para el adulto mayor*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2001; Brasil, *Política nacional para la persona de edad. Ley 8.842*, Brasilia, 1994; Chile, *Política nacional para el adulto mayor (1996). Ley 19.828*, Santiago de Chile, Comisión Nacional para el Adulto Mayor, 2002; Costa Rica, *Política nacional para la atención integral de la persona adulta mayor. Plan de acción 2002-2006*, San José, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, 2001; El Salvador, *Política nacional de atención a la persona adulta mayor*, San Salvador, Secretaría Nacional de la Familia, 2001; Perú, *Lineamientos de política para las personas adultas mayores*, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2002.

En general, todas las políticas se insertan en el paradigma del envejecimiento activo, sea desde el punto de vista de su participación en el mercado del trabajo o desde el de la realización de actividades para prevenir su desvinculación social.

Implícitamente, sin embargo, al definir el problema como un asunto de carencias se compara la situación de las personas mayores con un modelo androcéntrico de la organización de la sociedad e indirectamente se construye identidad a partir de aquello no poseído. Este aspecto es extremadamente importante, ya que los beneficiarios de las acciones de las políticas son aquellos que necesitan los mecanismos compensatorios que estas ofrecen, lo que redundará en una estigmatización.

Las políticas —exceptuando aquellas en que se reconoce el valor del conocimiento y las experiencias de las personas mayores— no buscan desarrollar el potencial humano y colectivo en esta etapa de la vida, sino que se centran más bien en crear mecanismos reparadores de carencias.

De igual modo, aunque las políticas apuntan a generar condiciones adecuadas para envejecer son escasos los mecanismos que se proponen para lograr ese objetivo. Uno de los más recurrentes se relaciona con la promoción de una imagen positiva del envejecimiento y con la inserción del tema en los currículos educacionales; no obstante, no se plantea la instauración de mecanismos para lograr la igualdad entre generaciones y, por esa vía, eliminar la discriminación basada en las diferencias etarias; tampoco se proponen fórmulas para promover la equidad intergeneracional en las políticas públicas, garantizar el acceso igualitario a los beneficios, recursos y oportunidades que ofrece el desarrollo o asegurar una participación equitativa en las decisiones públicas. Otro tema ausente es el de la igualdad de género en la vejez o en las políticas sobre vejez y los programas sectoriales dirigidos a las personas mayores.

Llama asimismo la atención que tanto la definición del problema que da origen a la política como las medidas propuestas en los distintos ámbitos de intervención estudiados son en extremo homogéneos. Esto indica que existen ciertos problemas en cuanto a la formulación de la política. No es posible que en países tan diferentes como El Salvador y Costa Rica se reconozcan los mismos problemas y se planteen soluciones tan similares. Esto puede deberse a que las políticas, en general, se han construido sobre la base de las recomendaciones internacionales al respecto, sin prestar atención a las condiciones y características de cada país.

En efecto, en la mayoría de las políticas estudiadas se señala que se han seguido los lineamientos del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (Viena, 1982) y los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad. Pero tales recomendaciones no fueron traducidas a la realidad nacional. Tal vez esto se deba a que no se disponía de instrumentos regionales —como la actual *Estrategia de implementación regional para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*— que guiaran la formulación de políticas sobre vejez y a la inexistencia de un corpus de conocimiento (línea de base) sobre la situación particular de las personas mayores y el tema del envejecimiento en cada país que permitiera formular políticas adecuadas.

Hay que reconocer, sin embargo, que no en todos los países bajo estudio se detectaron tales deficiencias. Por ejemplo, el caso de Brasil es diferente, ya que en su política se plantea como tema central el reconocimiento y el

ejercicio de derechos en la vejez, en tanto que las medidas que se proponen para la consecución de ese objetivo son coherentes. Sin embargo, cuando llegó el momento de que esos lineamientos de política se transformaran en un Plan de Acción, buena parte de los contenidos estratégicos establecidos en la legislación sobre el tema se diluyó.

Pese a lo anterior, lo importante de las políticas bajo estudio es que existen, lo que implica que concitaron cierto consenso nacional y esto permitió que el Estado tomara una posición respecto del tema y lo considerara como una arena de intervención. Esto es aún más meritorio si se considera que los países estudiados han sido pioneros en el establecimiento de políticas explícitas dirigidas a las personas mayores, de las cuales se pueden extraer lecciones que servirán no sólo al resto de la región, sino también a esos mismos países para perfeccionar sus propias intervenciones.

IV. CONCLUSIONES

En la región, la formulación de políticas sobre vejez propiamente tales es un tema reciente y escasamente generalizado, cuyo umbral de inicio se puede ubicar en la década de 1990, siendo aún pocos los países latinoamericanos y caribeños que cuentan con estos instrumentos.

Respecto del establecimiento de políticas sobre vejez es posible hacer una distinción importante:

- i) Países que formularon sus políticas sobre vejez en los años noventa (Brasil y Chile), con posterioridad a la realización de algunas actividades relevantes sobre la materia por parte de las Naciones Unidas, entre ellas la aprobación en 1991 de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.
- ii) Países que formularon sus políticas sobre vejez con posterioridad al Año internacional de las personas de edad (1999) o a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en el año 2002 (Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Perú).

Independientemente de su ubicación temporal, estos seis países constituyen la vanguardia en términos de planificación de acciones dirigidas a las personas mayores. En los casos de Brasil y Chile, la temprana decisión gubernamental fue avalada por factores demográficos, ya que son países con tasas de envejecimiento moderado avanzado. En Bolivia, por el contrario, que presenta un envejecimiento incipiente, las acciones al respecto

podrían dar por resultado un aprestamiento más oportuno para enfrentar las consecuencias del envejecimiento poblacional en el futuro.⁸

Sin embargo, más allá del mero acto de formular una política —asumiendo que esta es producto de la inclusión del tema en las agendas pública y de gobierno— lo importante es analizar los contenidos de dichos instrumentos, tal como se ha procurado hacer aquí. Para esto es importante conocer y aplicar determinados conceptos y enfoques de análisis de políticas públicas, dado que las acciones en favor de las personas mayores forman parte de un proceso decisorio más amplio, inserto en un contexto sociopolítico determinado.

Paralelamente, tal como se ha indicado, es preciso subrayar que los contenidos de las políticas sobre vejez son el resultado de las formas de comprender y aprehender la realidad —en el mejor de los casos apoyadas en teorías sociales— por lo que un correcto análisis debe permitir identificar las conexiones causales que sirven como bases del proceso de decisión-acción social, explicitarlas y contribuir a su mejoramiento y mayor pertinencia.

Lo dicho implica conocer y manejar determinados conocimientos, cuyos principales elementos se han presentado de manera simplificada en este artículo, que se espera sea de utilidad tanto para analizar las políticas existentes como para extraer lecciones que guíen la formulación de nuevas acciones en favor de las personas mayores.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, A. (2002), “Las políticas públicas como perspectiva de análisis”, *Revista de ciencias sociales*, N° 97, Universidad de Costa Rica.
- Aguilar, Luis (1996), “Estudio introductorio”, *La hechura de las políticas públicas*, México, D.F., Editorial Miguel Angel de Porrúa.
- Alfaro, Jaime y Ximena Báez (s/f), “La integración social como modelo teórico metodológico para la observación de procesos sociales”, *Psicología científica*, Bogotá, D.C.
- Beadoux, E. y otros (1992), *Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones de desarrollo*, Madrid, Editorial IEPALA.

⁸ Para más detalle sobre las categorías de países según etapa en el proceso de envejecimiento, véase CEPAL, 2003.

- Bolivia (2001), *Plan nacional para el adulto mayor*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- Brasil (1994), *Política nacional para la persona de edad. Ley 8.842*, Brasilia.
- Castells, M. (1992), *Análisis de las políticas de vejez en España en el contexto europeo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales/Instituto de Servicios Sociales.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), *Las personas mayores en América Latina y el Caribe: diagnóstico sobre la situación y las políticas; síntesis (LC/L.1973)*, documento presentado en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: Hacia una Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre).
- _____ (2002), *Panorama social de América Latina 1999-2000 (LC/G.2068-P/E)*, Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- Chile (2002), *Política nacional para el adulto mayor (1996). Ley 19.828*, Santiago de Chile, Comisión Nacional para el Adulto Mayor.
- Costa Rica (2001), *Política nacional para la atención integral de la persona adulta mayor. Plan de acción 2002-2006*, San José, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.
- El Salvador (2001), *Política nacional de atención a la persona adulta mayor*, San Salvador, Secretaría Nacional de la Familia.
- Elder, Ch. y R. Cobb (1993), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, México, D.F., Editorial Miguel Porrúa.
- Ferri, J. (s/f), “Políticas públicas”, *Diccionario crítico de ciencias sociales*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Guillermán, A. (1992), *Análisis comparativo de las políticas de vejez en Europa*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales/Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).
- Huenchuan, Sandra (2003), “Políticas de vejez en América Latina. Una propuesta para su análisis”, ponencia presentada en el quincuagésimo primer Congreso internacional de americanistas (Santiago de Chile, 14 al 18 de julio).
- _____ (1999), “De objetos de protección a sujetos de derecho: trayectoria y lecciones de las políticas de vejez en Europa y Estados Unidos”, *Revista de trabajo social perspectivas: notas sobre intervención y acción social*, N° 8, Santiago de Chile, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, diciembre.
- Huenchuan, Sandra y V. Toledo (1999), *Adultos mayores, diversidad y políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile/Instituto de Normalización Previsional.

- Majone, Giandomenico (1996), “Los usos del análisis de políticas”, *La hechura de las políticas públicas*, México, D.F, Editorial Miguel Angel de Porrúa.
- Miranda, J. (1998), “Internamiento y derechos humanos en la tercera edad”, *El derecho al desarrollo o el desarrollo de los derechos*, Madrid, Editorial Complutense de Madrid.
- Oszlack, Osvaldo y Guillermo O’Donell (1990), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes, Revista de estudios sociales de la ciencia*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Perú (2002), *Lineamientos de política para las personas adultas mayores*, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Pratt H. (1987), “National interest groups among elderly”, *Aging and Public Policy*, Connecticut, Greenwood Press.
- Scioveletto, (1986), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Editorial Paulinas.
- Toledo, V. (2003), “Análisis territorial de la política de tierras indígenas en Chile”, Informe proyecto de investigación financiado por el Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Uvalle, R. (2001) “Nuevos derroteros en ciencia política y administración pública”, *Convergencia*, N° 25, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mayo-agosto.
- Wolf, S. (1989), *Los pobres en la Europa moderna*, Barcelona, Editorial Crítica.