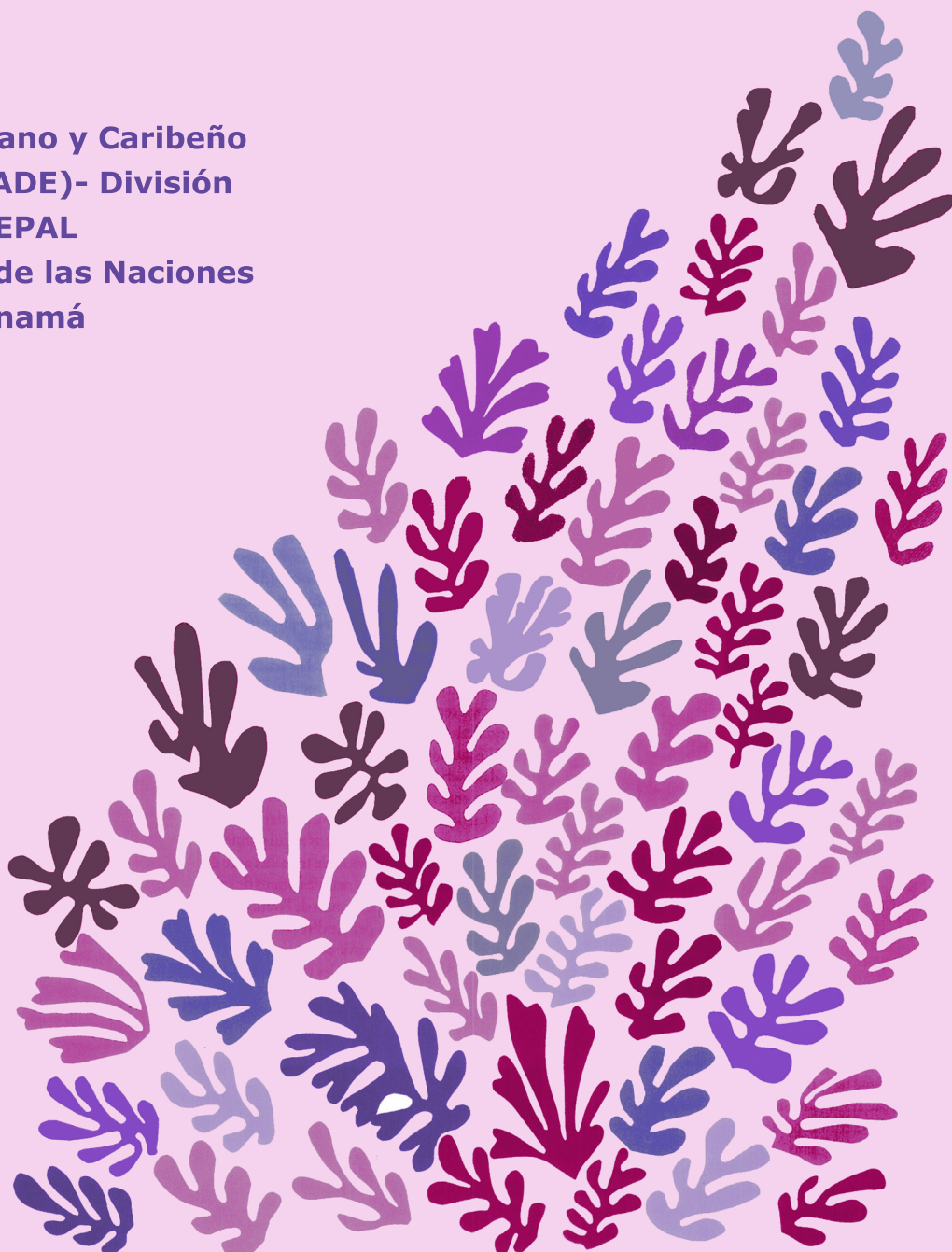


# Familia y solidaridad intergeneracional: escenarios futuros en políticas de vejez en Panamá

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL  
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)- Panamá



NACIONES UNIDAS





# **FAMILIA Y SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL**

## **ESCENARIOS FUTUROS EN POLÍTICAS DE VEJEZ EN PANAMÁ**

**CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFIA (CELADE)**  
**DIVISIÓN DE POBLACIÓN DE LA CEPAL**  
**FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA)- PANAMA**

**Junio de 2008**



Este informe fue elaborado bajo la dirección del señor Dirk Jaspers\_Faijer, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Su redacción estuvo a cargo de Sandra Huenchuan y Daniela González, profesionales del CELADE; y Mariana Paredes y Dora Arosemena, consultoras del UNFPA en Panamá. Además participaron en la investigación, Karina Aparicio, Antonio Tintori, Fernanda Stang y Laura García, consultores del CELADE.

Se agradece la contribución financiera de la Cooperación Italiana y de la Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Panamá.

También se agradece el aval del Ministerio de Desarrollo Social, como autoridad rectora de las políticas públicas de las personas adultas mayores en Panamá.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras, y pueden no coincidir con las de la Organización.

# Índice

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	6
A. El enfoque metodológico	6
B. El objetivo del estudio	6
C. Ámbito de investigación	7
D. El panel	7
E. El proceso metodológico	8
CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES DEMOGRÁFICOS DE LA INVESTIGACIÓN	10
A. Proceso de envejecimiento poblacional en el país	10
B. Algunas características sociodemográficas de la población adulta mayor	11
CAPÍTULO 3: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	16
A. Tendencias de la población	16
B. Aspiraciones del panel	20
C. Imagen futura de las políticas de vejez	21
1. Seguridad económica: la convergencia de apoyos	22
2. Salud y bienestar: acceso y atención integral	23
3. Entornos: derechos y apoyo social	25
D. Asuntos de políticas del debate actual	26
CAPÍTULO 4: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	28
BIBLIOGRAFÍA	30
ANEXOS	31

## Introducción

En este documento se presentan los resultados de la investigación realizada en Panamá por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en el marco del proyecto “Seguimiento de los acuerdos de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, Santiago 2003”, financiado por la Cooperación Italiana y la Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Panamá.

El propósito de esta investigación es entregar herramientas para incrementar la efectividad de la toma de decisiones sobre las políticas dirigidas a las personas de edad que se desarrollan en el país. Los temas tratados en el estudio están directamente relacionados con la aplicación nacional de la *Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, y las principales áreas de políticas abordadas son: seguridad económica, salud y entornos.

La metodología empleada, de carácter cualitativo, corresponde al método Delphi modificado, el cual ha sido aplicado por el Instituto de Investigación en Población y Políticas Social (IRPPS) de Italia en el estudio de temas de población de 14 países de la Comunidad Europea.

Los resultados de este estudio describen y evalúan distintas arenas de intervención de acuerdo a su nivel de conveniencia, viabilidad e importancia, configurando futuras prioridades de acción para la sociedad panameña en los temas de vejez y envejecimiento.

Panamá es un país que se encuentra en plena transición demográfica. En 2000, las personas mayores representaban el 8,6% de la población nacional. Según las estimaciones y proyecciones de población, en el año 2008 el 9,2% de los panameños tienen 60 años y más. Se espera que para el año 2025 esta cifra aumente a 597.233 personas (14,2%), y en el 2050 a 1.114.440, que representarán el 22,5% de la población.

Se trata de un país que ha ido avanzando paulatinamente en el desarrollo de acciones dirigidas a las personas de edad. Desde el año 2004 cuenta con una política nacional y se han realizado esfuerzos para elaborar una ley de protección de derechos en la vejez. Igualmente, existe una institucionalidad dedicada especialmente al tema en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, y la Caja del Seguro Social ha implementado distintas acciones tendientes a incrementar el bienestar de los pensionados y jubilados del país.

Los resultados de este estudio, sin embargo, dejan en evidencia que aún persiste un relativo descontento en la opinión pública en relación a la posición que ha alcanzado el tema del envejecimiento en la agenda gubernamental. Los entrevistados expresan cierta desazón porque la temática no haya logrado aún una visibilidad más amplia que permita fortalecer la institucionalidad existente, destinar mayores recursos para implementar las intervenciones e incursionar en otras áreas de política pública, distintas a las que se han trabajado tradicionalmente.

De igual manera, los entrevistados manifiestan su preocupación en torno a dos temas que fueron altamente debatidos durante todo el proceso de investigación —y que por cierto están estrechamente relacionados con la sostenibilidad de las acciones dirigidas a las personas de edad en el país—. Se trata de la familia y la solidaridad entre generaciones. El diagnóstico del panel es que las personas de edad son un grupo excluido en la sociedad panameña, y que las familias no siempre cuentan con la capacidad suficiente para desarrollar sus funciones de protección de manera eficiente sin apoyo externo. Los cambios de la estructura y la composición familiar, más la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo extradoméstico, debilitan las posibilidades familiares de brindar apoyo parcial o permanente a las personas de edad que lo necesitan. En este mismo sentido, los entrevistados opinaron que la solidaridad entre generaciones es un valor que ha ido perdiendo fuerza entre las familias panameñas, debido a la alta valía que se le otorga a los proyectos individuales.

Otros asuntos que también fueron debatidos por el panel durante las cuatro rondas de entrevistas fueron la seguridad social y el maltrato contra las personas de edad. El primer tema —ampliamente posicionado en la opinión pública de la época— hizo eco en las opiniones y los debates de los entrevistados, dificultando el logro de un consenso. Sólo una arista del debate sobre este asunto logró acuerdo entre los entrevistados, y correspondió a la oposición frente a probables reformas estructurales del sistema de seguridad social. En el segundo tema —maltrato en la vejez— los panelistas expresaron su preocupación en torno al aumento de casos públicos de abuso patrimonial contra los jubilados y los pensionados, y coincidieron que este es un asunto en el que la institucionalidad existente debe avanzar para lograr una regulación que desincentive este tipo de comportamiento.

Como se puede apreciar, la heterogeneidad de la composición del panel también se vio reflejada en la diversidad de temas abordados, los cuales se relacionan tanto con asuntos estructurales del debate público como con materias de orden más coyuntural. He allí la riqueza de los resultados, y por ende de las propuestas emanadas de esta investigación.

Este documento se inicia con los antecedentes metodológicos de la investigación. Luego se continúa con el panorama demográfico del envejecimiento y de la situación de las personas de edad en Panamá. Se prosigue con los resultados de la investigación, los cuales se trabajan desde distintas aproximaciones. En primer lugar se presentan y analizan las tendencias de población, las que constituyen un resultado de las opiniones de los entrevistados en relación con la evolución futura del proceso de envejecimiento a partir de algunos indicadores específicos. En segundo lugar, se analizan las aspiraciones del panel en torno a la situación de las personas mayores en el futuro, para continuar con las propuestas de políticas en las tres áreas de trabajo que aborda la investigación. El capítulo concluye con los asuntos de la agenda pública actual. Por último, se entregan las conclusiones del estudio, así como la bibliografía citada.

Se agradece la contribución técnica del Instituto de Investigación en Población y Política Social de Italia y de la Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Panamá, así como el tiempo y colaboración de los quince entrevistados que participaron en este estudio.

# Capítulo 1

## Metodología de la investigación

### A. El enfoque metodológico

La metodología utilizada en este estudio se basa en el método Delphi-modificado, el cual fue desarrollado por el Instituto de Investigación en Población y Políticas Sociales (IRPPS) de Italia, y está basado en la aplicación de la técnica Delphi y del diálogo apreciativo. Esta técnica se funda en un enfoque metodológico que combina datos fidedignos con creatividad y complejidad, en el marco del constructivismo social.

La metodología de investigación tiene como propósito construir una imagen de futuro, en el entendido que este sólo puede imaginarse a partir del presente, que se caracteriza por una complejidad cada vez mayor. La combinación de datos estadísticos con la creatividad que surge de un diverso grupo de panelistas ayuda a diseñar escenarios que contribuyen a definir el futuro desconocido. Esto es posible porque la creatividad y la innovación son el resultado de un proceso estructurado, en el que las manifestaciones individuales no reducen los efectos y la importancia del pensamiento grupal.

El enfoque es pragmático y generativo, pues el escenario futuro se basa en la evolución histórica de las tendencias de la población (en los últimos 30 años) y en el conocimiento, la creatividad, las aspiraciones y las intuiciones de los y las panelistas. Estos tres últimos factores se miden según escalas de conveniencia, viabilidad e importancia durante el proceso de investigación.

### B. Objetivo del estudio

Este estudio tiene como objetivo entregar herramientas para incrementar la efectividad de las políticas de vejez, mediante la construcción de consenso en torno a las intervenciones que el Estado y la sociedad pueden realizar para mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

Los temas tratados en la investigación están directamente relacionados con la aplicación nacional de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. En este sentido, la investigación se estructura

en base al abordaje de las tres áreas definidas en esta estrategia: seguridad económica, salud y bienestar y entornos propicios y favorables.

### C. Ámbito de la investigación

El ámbito de la investigación abarcó cuatro países de América Latina y el Caribe seleccionados en función de dos criterios: grado de envejecimiento demográfico y nivel de desarrollo de las intervenciones gubernamentales dirigidas a las personas mayores.

El primer criterio fue definido a partir de la clasificación propuesta por CEPAL/CELADE, construida en base a los valores de la tasa global de fecundidad (TGF) y el índice de envejecimiento (IE).

El nivel de desarrollo de las intervenciones gubernamentales se estableció en base a tres ejes: i) nivel de institucionalización del tema; ii) existencia o no de una política a favor de las personas mayores y iii) existencia o no de intervenciones específicas dirigidas a las personas mayores.

Los países seleccionados para la realización de la investigación fueron Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay (véanse Huenchuan y Paredes, 2006; Huenchuan, Paredes y González, 2006, y Huenchuan, González, Paredes y Guzmán, 2007).

### D. El panel

Todo el proceso de investigación fue desarrollado a partir de las opiniones de un conjunto de panelistas anónimos, que se constituyen en los actores principales de este estudio. Este panel está compuesto por “expertos” y otras personas, quienes facilitan la información necesaria durante toda la investigación. Las categorías de participantes del panel fueron comunes para los países en estudio, y su composición se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1  
Composición del panel de entrevistados

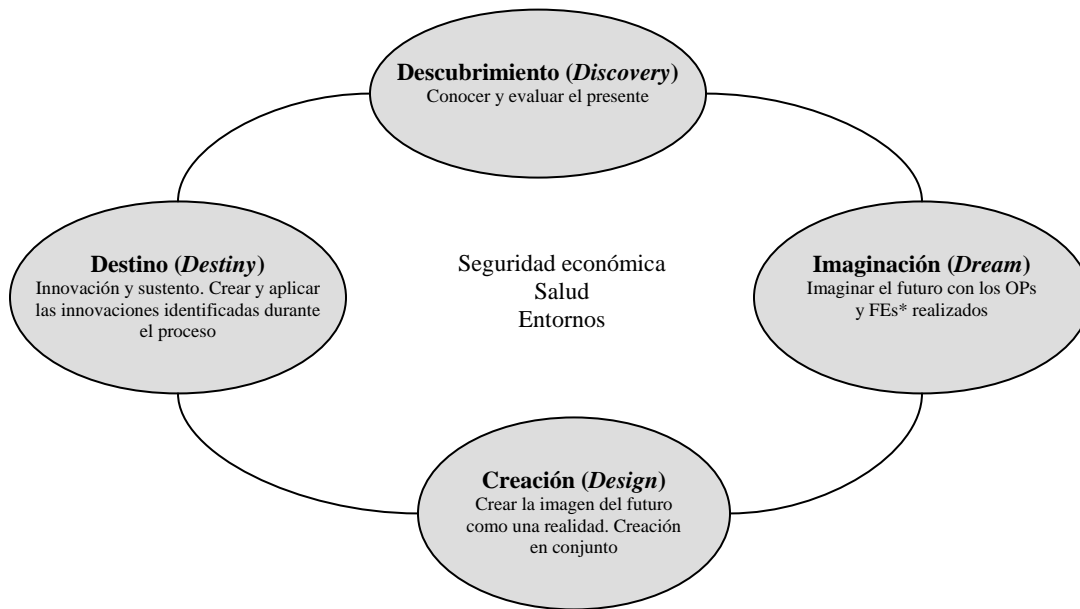
Categoría	Nº de panelistas
Funcionarios de gobiernos (nacional, locales)	2
Banco Central u otro organismo afín	1
Instituciones internacionales	1
Universidades	1
Organizaciones de personas mayores	1
ONG's que trabajan con personas mayores	1
ONG's de mujeres	1
Iglesia	1
Partidos políticos	2
Medios de comunicación (periodistas)	1
Artistas (música, danza, teatro o literatura)	1
Colegios profesionales o sindicatos	1
Empresariado	1
Total	15

**Fuente:** Estudio Delphi-Envejecimiento Panamá, 2004-2007.

## E. El proceso metodológico

Los escenarios se elaboran según el Ciclo de Diálogo Appreciativo de las “4 D” —por sus siglas en inglés— (véase esquema 1): descubrimiento, imaginación, creación y destino (Cooperrider y Srivastva, 1987), y sobre la base de un proceso reiterado dividido en cuatro rondas consecutivas de cuestionarios, durante las cuales se recogen las opiniones y comentarios de los y las panelistas. En el centro del ciclo se encuentran las tres áreas que se investigan (seguridad económica, salud y entornos).

Esquema 1  
El ciclo de las cuatro “D”



**Fuente:** elaboración propia en base a Instituto de Investigación en Población y Políticas Sociales (IRPPS), *Methodological approach and round management*, Italia, mimeo, 2003.

\* OPs: objetivos de política; FEs: factores de éxito.

El primer momento de la investigación se denomina etapa de *descubrimiento*, y su propósito es evaluar lo “mejor” de la realidad actual, lo que se logra vinculando los conocimientos, comentarios y deseos de los y las panelistas con antecedentes sobre tal realidad. Esta etapa comprende dos fases, la preparatoria y la de interacción.

En la fase preparatoria los y las panelistas adquieren el conocimiento del tema mediante la lectura de un Documento de Situación Nacional (DSN), en el que se resumen las características más destacadas de las tendencias actuales del envejecimiento poblacional y de la población adulta mayor. En la fase de interacción los y las panelistas contribuyen a crear una realidad futura provisional a través del uso del cuestionario, mediante sus comentarios y opiniones.

La segunda etapa, denominada de *imaginación*, tiene por objetivo visualizar un futuro posible a partir de la realidad actual. Es un momento práctico y a su vez generativo, porque se basa en las tendencias históricas y prevé escenarios deseables con respecto al tema de la investigación. La información y los datos recogidos en la etapa de descubrimiento se analizaron y se volvieron a presentar a los y las panelistas en forma resumida en esta segunda ronda de entrevistas. Para esto

se preparó un nuevo cuestionario, que comprendió tres secciones: i) Tendencias de población, ii) Objetivos de políticas y iii) Controversias de políticas. En esta ocasión se usaron dos escalas para introducir mayores criterios de evaluación de las respuestas por parte de los panelistas (una de conveniencia y otra de importancia), las que fueron empleadas en distintos momentos de la aplicación del cuestionario.

Entre la etapa de imaginación y la de creación se analizaron los datos recogidos en la segunda ronda de cuestionarios, para luego volver a presentarlos a los y las panelistas en la tercera ronda, denominada etapa de *creación*. El nuevo cuestionario mantenía la misma estructura de la etapa anterior, y se continuó trabajando con la escala de conveniencia, aunque se agregó una nueva escala para evaluar la viabilidad de las respuestas por parte de los propios panelistas.

El propósito de la cuarta y última etapa, denominada de *destino*, es crear y producir nuevas imágenes del futuro, lo que se logra fomentando un sentido de devenir colectivo. Para ello, entre la etapa de creación y la de destino se procesó la información recogida y se prepararon los escenarios de acuerdo a su nivel de conveniencia y viabilidad, los cuales se pusieron a disposición de los panelistas de manera narrativa, acompañados de una lista de aspiraciones, asuntos de políticas y tendencias futuras de la población. Como resultado de esta ronda los panelistas escogieron un escenario, y el consenso obtenido se presenta en las próximas secciones como resultados de la investigación.

## Capítulo 2

# Antecedentes demográficos de la investigación

### A. Proceso de envejecimiento poblacional en el país

Panamá se encuentra en plena transición demográfica: sus tasas vitales han descendido notoriamente, la esperanza de vida se ubica en los 75,6 años y la fecundidad es de 2,6 hijos por mujer para el periodo 2005-2010. Los descensos en la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, así como la disminución en el ritmo de crecimiento, evidencian que el país está envejeciendo y este proceso de transición —de una sociedad joven a una madura— se está produciendo con bastante celeridad.

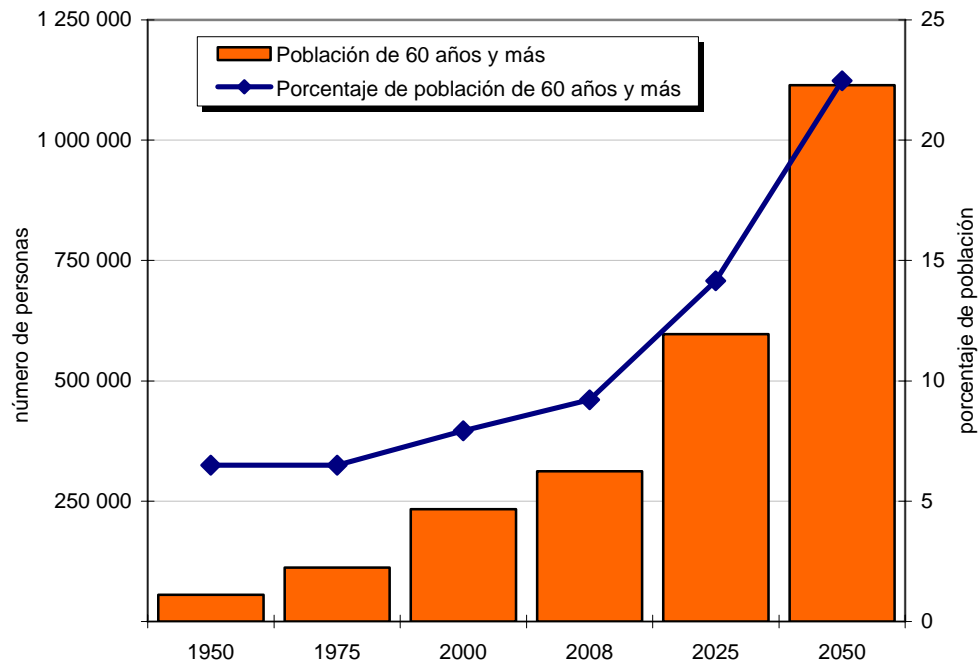
Durante las últimas cinco décadas, Panamá ha pasado de una fecundidad muy alta (5,6 hijos por mujer) a una media baja (2,6), y se espera que en el 2025 la tasa global de fecundidad (TGF) se sitúe en 2,1 hijos por mujer. La disminución sostenida de la TGF trae consigo variaciones en la estructura por edad de la población. A grandes rasgos, estos cambios se dan en el porcentaje de población de 0 a 14 años de edad, que disminuye en forma creciente, mientras que la proporción de personas de más de 60 años aumenta cada vez más.

Entre 1950 y 2000, la tasa bruta de mortalidad se ha reducido en más de la mitad —de 13,17 a 5,10 muertes por cada mil habitantes—, siendo más elevada en las áreas rurales que en las urbanas. El componente más importante de este descenso es la reducción de la mortalidad en la infancia —que en la actualidad presenta una tasa de 16,6 muertes por mil nacidos vivos— y que explica, en buena medida, el aumento de la esperanza de vida al nacer de la población panameña: de 55,2 años en 1950 pasó a 75,6 años en el periodo 2005-2010, lo que se traduce en un incremento sustancial de 20,4 años. Esto tiene como consecuencia el aumento de la probabilidad de sobrevivencia en las edades avanzadas, especialmente en las mujeres.

En el país, el peso absoluto y relativo de la población adulta mayor irá en aumento. En el último censo (2000), las personas de 60 años y más eran 244.628, lo que representa el 8,6% de la población nacional. Actualmente, según las estimaciones y proyecciones de población para el año 2008, el 9,2% de los panameños tienen 60 años y más. Se espera que para el año 2025 esta cifra aumente a 597.233 personas (14,2%), y en el 2050 a 1.114.440, que representarán el 22,5% de la población (véase gráfico 1).

Estos cambios en la estructura demográfica del país se pueden constatar también a través del índice de envejecimiento y de la edad mediana de la población. El primero registró un valor de 24,9 personas de 60 años y más por cada cien menores de 15 años en el año 2000, y se espera que aumente en el año 2025 a 58 personas de 60 años por cada cien menores de 15, cifra que se duplicará en 2050. En tanto, la edad mediana de la población aumentó de 18 a 25 años entre 1970 y 2000, y se espera que para 2025 alcance a 31 años y aumente en siete años más para 2050.

Gráfico 1  
Panamá: número y porcentaje de población de 60 años y más, 1950-2050



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población (en línea) [www.eclac.cl/celade\\_proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade_proyecciones/basedatos_BD.htm).

### B. Algunas características sociodemográficas de la población adulta mayor

El índice de feminidad de las personas mayores en 2000 era de 102,5 mujeres por cada cien hombres mayores, y actualmente supera las 105 mujeres de 60 años y más por cada cien hombres de la misma edad. Estas diferencias de género seguirán ampliándose, y se espera que para el año 2025 el índice de feminidad aumente a 111 mujeres por cada cien hombres. A mediados del siglo XXI, las personas de edad en Panamá representarán el 22,5% de la población total, y las mujeres compondrán el 54% de este grupo poblacional.

Asimismo, hay diferencias en el número y en la composición por sexo de las personas de edad dependiendo del área en la que residen (urbana o rural). Según el censo de 2000, el 60% de las personas mayores panameñas vive en áreas urbanas, en las que hay una mayor representación de las mujeres: el índice de feminidad registrado es de 123 mujeres de edad por cada cien hombres del mismo segmento etario. En las áreas rurales se localiza sólo el 40% de las personas mayores de 60 años y hay un predominio masculino, pues el índice de feminidad en este ámbito disminuye a 78 mujeres por cada cien hombres. Con todo, hay que tener en cuenta que las áreas rurales del

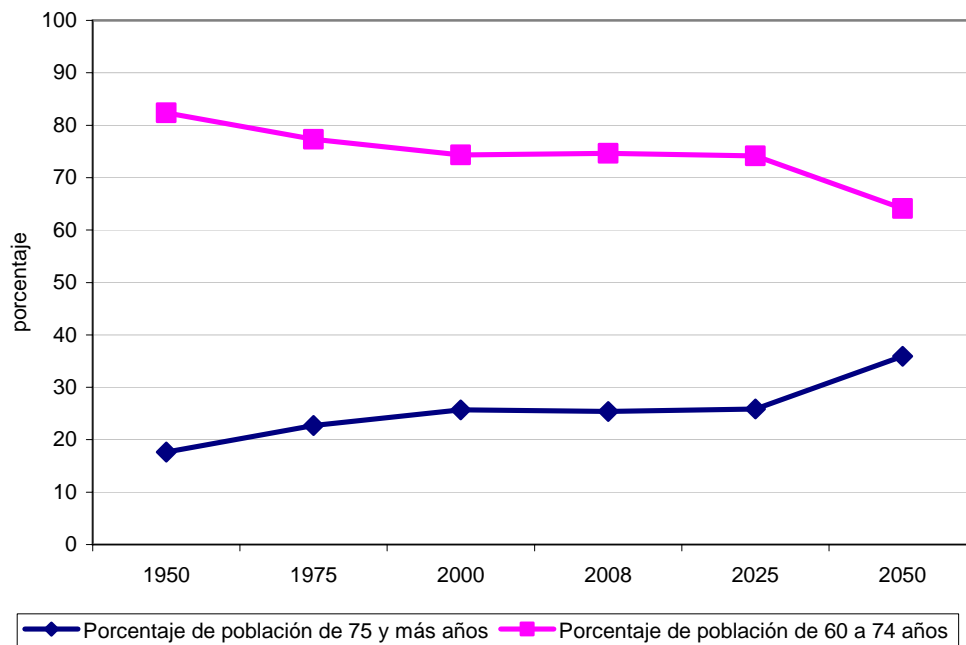
país tienden a estar más envejecidas que las urbanas, ya que el peso relativo de las personas de edad en el campo es mayor que en las ciudades: el 8,3% de la población urbana tiene 60 años y más, mientras que el 9,1% de la población rural pertenece a este grupo de edad.

El aumento en la esperanza de vida a los 60 años irá cambiando la composición etaria de la población adulta mayor. A nivel nacional se experimenta un incremento de la esperanza de vida de la población de 60 años y más. De 17,5 años en los hombres y 18,9 años en las mujeres en el quinquenio 1970-1975, se elevó a 21,4 años y 24,5 años, respectivamente, en el quinquenio 2000-2005, con una diferencia de 3 años a favor de la mujer, con mayor énfasis después de los 75 años de edad.

Actualmente, el grupo de personas de edad está compuesto principalmente por personas de entre 60 y 74 años, que representan el 75% de este segmento etario, el que continuará siendo el grupo mayoritario para 2025, cuando representará el 74,1%. Sin embargo, comenzará a disminuir su proporción a partir del año 2050, cuando constituirá el 64% de la población adulta mayor, aumentando así cada vez más la proporción de personas mayores de 75 años (véase gráfico 2), que se caracteriza por contar con una elevada proporción de mujeres. Este cambio en la composición etaria implica pasar de una población mayor relativamente joven y autónoma a una de muy avanzada edad, con más altos niveles de dependencia, y que demandará además mayores servicios.

Gráfico 2

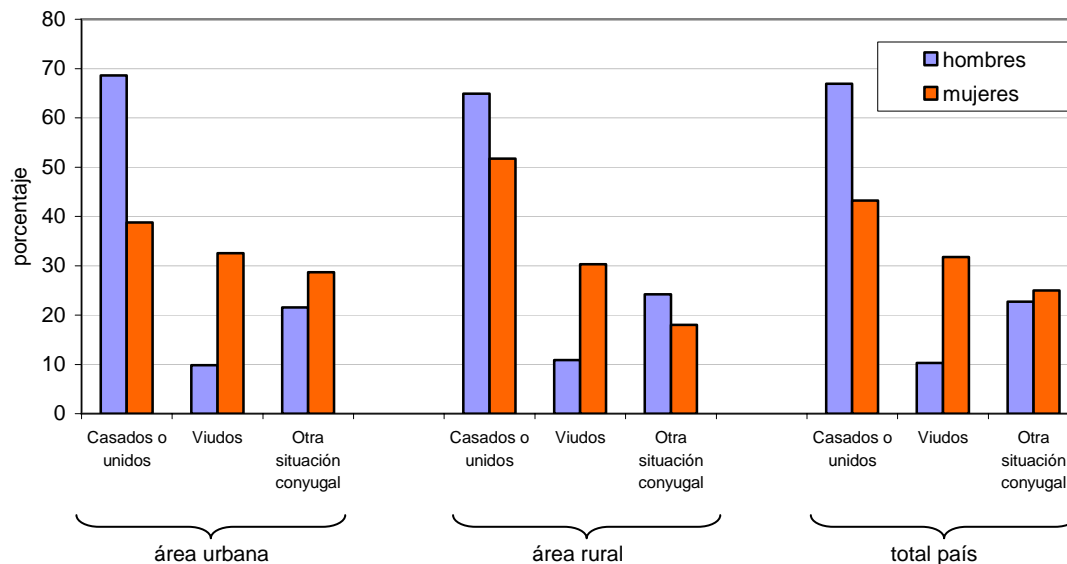
Panamá: porcentaje de población de 60 años y más según grandes grupos de edad, 1950-2050



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población (en línea) [www.eclac.cl/celade\\_proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade_proyecciones/basedatos_BD.htm).

En cuanto a la situación conyugal, hay una mayor incidencia de casados o unidos en hombres (70%) que en mujeres (43%), mientras que en las mujeres de edad la situación de viudez es más alta que en los hombres (32% frente a 10%). Cuando se analiza la situación conyugal según el área de residencia, el porcentaje de mujeres mayores casadas o unidas aumenta en las zonas rurales y la proporción de mujeres viudas crece en las áreas urbanas (véase gráfico 3).

Gráfico 3  
Panamá: porcentaje de personas mayores según estado civil por área urbana y rural, censo de 2000



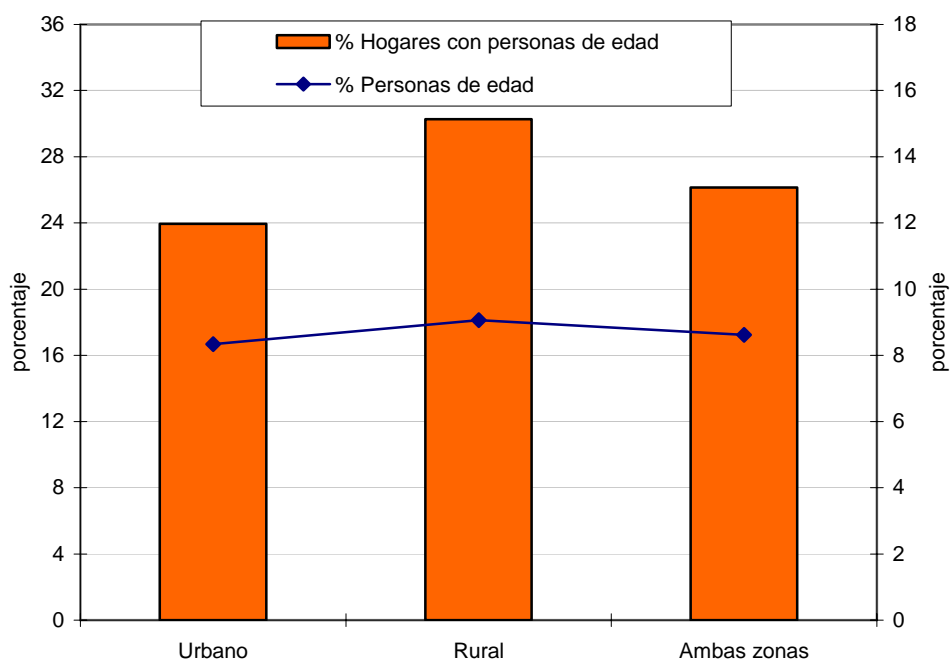
**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos del censo de Panamá 2000.

El envejecimiento se hace más evidente a escala de hogar, pues el 26% de los hogares panameños cuenta con al menos una persona de 60 años y más entre sus miembros, porcentaje que aumenta al 30% en las áreas rurales y disminuye al 24% en las urbanas (véase gráfico 4). La estructura familiar de la que forman parte las personas mayores también cambia dependiendo del género: un porcentaje mayor de hombres vive en hogares unipersonales y nucleares (14,9% y 30,6% respectivamente), mientras que las mujeres habitan especialmente en hogares extensos (60,3%). En directa asociación con lo anterior, uno de cuatro hogares panameños tiene como jefe a una persona de 60 años y más, quien vive, predominantemente, en los hogares nucleares biparentales, con o sin hijos. A partir de los 65 años aumenta la proporción de jefes de hogar —tanto en hombres como en mujeres—.

Una alta proporción de personas mayores en Panamá es analfabeta. Las personas de edad tienen en general un nivel de alfabetización inferior respecto de los grupos de menor de edad y de los adultos en edad productiva. Aunque con el aumento en el nivel educativo de los grupos etarios más jóvenes, las cohortes de personas mayores que se irán incorporando a este segmento en las próximas décadas podrían tener un mayor nivel de instrucción que las actuales.

Gráfico 4

Panamá: porcentaje de hogares con personas de edad y de población de 60 años y más, por área urbana y rural, censo de 2000



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos del censo de Panamá 2000.

En Panamá, la residencia en vivienda propia es la pauta generalizada en la vejez. Sin embargo, también hay que prestar atención a que una de cada cuatro personas mayores reside en vivienda arrendada o cedida, y las condiciones de habitabilidad de la vivienda no siempre son las adecuadas para una vejez digna y segura.

La información sobre tenencia de la vivienda recogida por el censo muestra que los hogares con personas mayores residen, mayoritariamente, en viviendas propias (81%), pese que entre los hogares unipersonales de personas mayores el porcentaje de tenencia de la vivienda disminuye (75%). Según zona de residencia, en el área rural el porcentaje total de hogares con personas mayores que habita en vivienda propia es más elevado que en el área urbana (88,5%). Esto puede deberse a que la situación de arrendamiento es más alta en el área urbana, con una mayor incidencia en los hogares unipersonales envejecidos (12,3%).

A nivel nacional, las viviendas que tienen carencias de piso son alrededor del 13%, y no existen prácticamente diferencias entre los hogares con y sin personas mayores en este aspecto; aunque sí hay que destacar que los hogares unipersonales de personas mayores presentan una mayor proporción de viviendas deficitarias (20%). De igual modo, el 22% de las viviendas de Panamá requiere que sus muros se mejoren o reemplacen, pero al distinguir según tipo de hogar no hay prácticamente diferencias entre los que tienen o no personas de edad entre sus miembros. No obstante, una mayor proporción de las viviendas de personas mayores solas necesitan el mejoramiento o reemplazo de sus paredes, y en las áreas rurales esta proporción es mayor (49%). El hacinamiento también tiene una mayor incidencia en los hogares unipersonales de personas mayores (27,8%), lo que podría estar representando situaciones de albergamiento.

Con todo, en general, la situación de vivienda de los hogares con personas mayores es mejor que la de los hogares sin ellas, exceptuando los unipersonales envejecidos. Este asunto es importante, sobre todo en relación a la propiedad de la vivienda, que como se ha comprobado en otras países de la región, suele asegurar cierto tipo de cuidado en la vejez por parte de los hijos, quienes a futuro heredarán el patrimonio.

#### Recuadro 1

##### **Envejecimiento en subpoblaciones**

El envejecimiento de la población no es un proceso homogéneo, debido a que todas las sociedades humanas no tienen el mismo ritmo de evolución ni la misma dinámica demográfica. En el caso de las sociedades indígenas y rurales, su evolución demográfica suele diferir de las poblaciones con las que conviven dentro de las fronteras nacionales. Y en el caso específico del envejecimiento, tienden a presentar notables diferencias con respecto de la sociedad nacional, por lo que se requiere un estudio particular respecto de su proceso de envejecimiento y de las principales características sociodemográficas de las personas mayores.

En el estudio del perfil de envejecimiento demográfico de las poblaciones indígenas en el país se puede constatar que están más envejecidas en el área urbana que en el área rural —con un índice de envejecimiento de 12,4 en la primera frente a 9,5 en la segunda—. Además, en las ciudades hay un claro predominio numérico de hombres indígenas mayores por sobre las mujeres de la misma edad (144,5 hombres por cada cien mujeres).

Es interesante destacar que entre los indígenas de edad avanzada se observan rasgos sociodemográficos que en algunos casos son más acentuados que los de la población adulta mayor nacional, y en otros difieren de los de este grupo. Por ejemplo, una menor proporción de personas mayores indígenas viven solas (3,8%); también la viudez y la separación o el divorcio tienen menor incidencia entre ellas (21,8% y 7,7% respectivamente), y la jefatura de hogar en la vejez tiene un peso menor (77,8%).

Como contrapartida, un porcentaje más alto de personas mayores indígenas es casado (65,3%) y, por lo tanto, cuenta con la compañía de su pareja. Cuando se analiza la información según sexo se encuentran importantes diferencias entre hombres y mujeres indígenas mayores, pero en general no divergen de la tendencia tradicional según género.

Algo similar ocurre con la población rural, que está envejeciendo muy rápido y en comparación con la población total esta evolución será más acelerada, lo que significa que la población adulta mayor rural no solamente crecerá más rápido que la población adulta mayor total, sino incluso que la población rural total.

En cuanto a las características sociodemográficas, se destaca la alta proporción de hombres mayores que viven solos (17,8%) y que están solteros, y la importancia de la mujer mayor en los hogares nucleares y extendidos —a pesar del mayor liderazgo familiar masculino—.

El proceso de envejecimiento y las características de las poblaciones indígena y rural demuestran que su evolución y dinámica demográfica son diferentes a las del conjunto de la población nacional, lo que demanda un tratamiento especial, por cuanto la zona de residencia y el origen étnico derivan en necesidades e intereses también diferentes.

**Fuente:** CELADE- División de Población de la CEPAL.

## Capítulo 3

# Resultados de la investigación

### A. Tendencias de la población

Una de las secciones de los cuestionarios presentados a los panelistas a lo largo de las cuatro rondas de entrevistas llevaba por título “Tendencias de la población en Panamá”. A partir de los datos reales del periodo 1970-2000, se mostraba allí la evolución de determinados indicadores demográficos sobre el envejecimiento de la población, y a partir de ellos los panelistas debían proyectar sus deseos de futuro al 2030.

Para ello, se solicitó a los miembros del panel que, más allá de la tendencia real que mostraban los datos —y cuya tendencia futura proyectada demográficamente no figuraba en el gráfico—, expresaran su deseo frente a la evolución de estos indicadores. Desde la primera a la cuarta ronda se presentaron los gráficos, intentando que el panel alcanzara un consenso al respecto.

Como resultado de este ejercicio, el panel fue construyendo su propia imagen futura del proceso de envejecimiento demográfico, la cual, por cierto, no está exenta de disenso, toda vez que la información que manejaban los panelistas, así como sus anhelos en función del devenir de los indicadores, expresaron la diversidad de posiciones existentes al interior del grupo de entrevistados.

En primer lugar, todos los panelistas esperan que el proceso de envejecimiento poblacional continúe avanzando, y que el país devenga en una sociedad envejecida en el futuro cercano (véase gráfico 5). Una parte del panel opina que el envejecimiento de la población panameña será más rápido que lo proyectado y que, en consecuencia, el porcentaje de población adulta mayor será de 25% en el 2030. Otra parte espera que se acerque bastante a lo establecido por las proyecciones de población, y sitúa su aspiración en torno al 16%.

En relación al envejecimiento interno de la población de edad avanzada —esto es, el porcentaje que representará la población mayor de 75 años sobre la población de 60 años y más—, el rango de disenso al interior del panel aumenta considerablemente. Algunos esperan que el peso relativo de las edades más avanzadas bordee el 35% de la población adulta mayor, en cambio otros piensan que este porcentaje se mantendrá relativamente cercano a la cifra actual, y por lo tanto en un rango muy similar al que indican las proyecciones (26%).

En segundo lugar, el panel confía en que la esperanza de vida continúe aumentando en el país, incluso más allá de lo que indican las proyecciones para de la población de 60 años y más (23,3 años). Una parte del panel espera que la vida se prolongue por casi 30 años a partir de los 60 (esto es, que la esperanza de vida de ambos sexos alcance casi los 90 años), mientras que otros pronostican que una persona de 60 años tendrá la probabilidad de vivir cerca de 25 años más en 2030 (véase gráfico 6).

Gráfico 5

Panamá: distribución porcentual de la población de 60 años y más 1970-2000 y evolución esperada al 2030

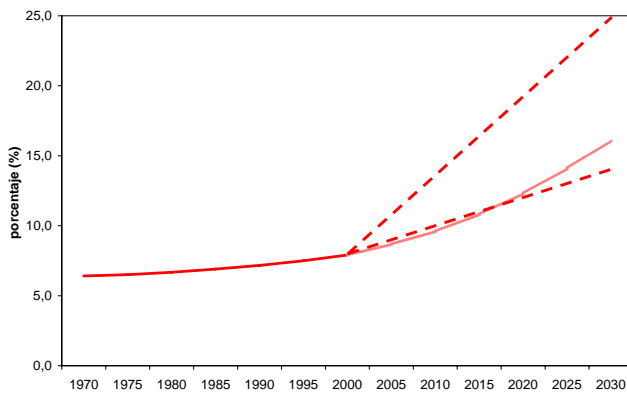


Gráfico 6

Panamá: esperanza de vida de ambos sexos a los 60 años 1970-2000 y evolución esperada al 2030

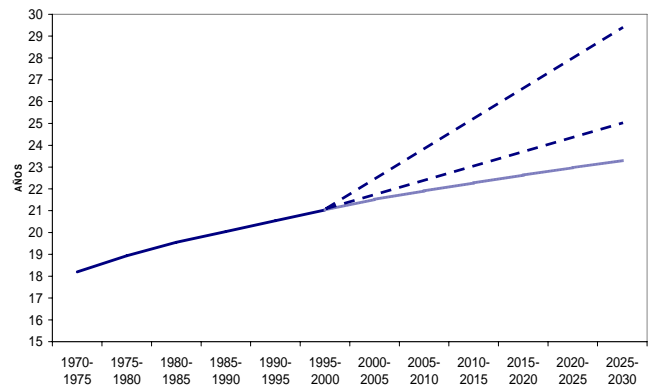


Gráfico 7

Panamá: porcentaje de población económicamente activa (PEA) de 60 años y más 1980-2000 y evolución esperada al 2030

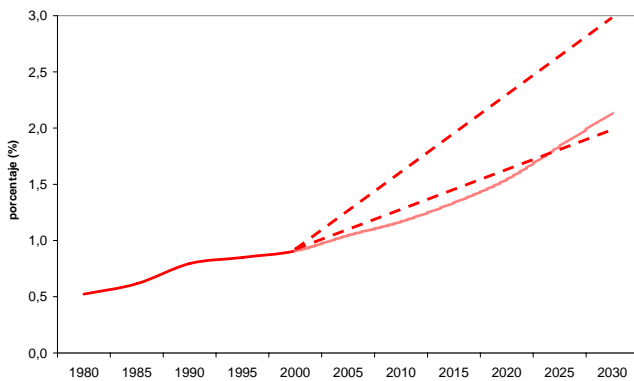
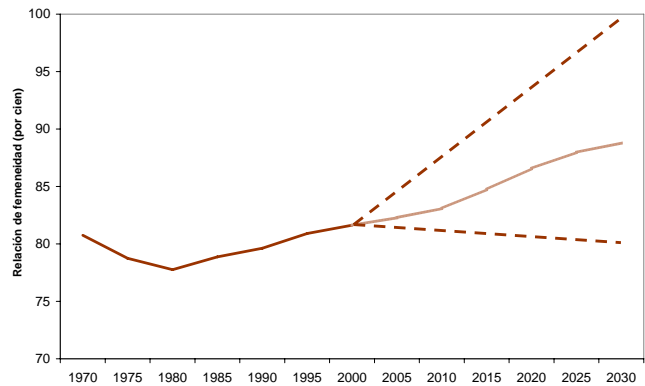


Gráfico 8

Panamá: relación de femineidad de la población rural de 60 años y más 1970-2000 y evolución esperada al 2030



————— Estimaciones proyecciones de población

----- Evolución esperada por los panelistas

**Fuente:** CELADE- División de Población de la CEPAL en base a los resultados del estudio Delphi-envejecimiento en Panamá, 2004-2007 y de las “Estimaciones y proyecciones de población” [en línea] [www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm).

Los panelistas esperan que las zonas rurales en Panamá vivan un acelerado proceso de envejecimiento, y ubican el porcentaje de población adulta mayor rural entre el 14% y 23% —el segundo valor estaría bastante más alejado de las proyecciones para el 2030, que pronostican un 16%—.

El indicador que registró mayor nivel de disenso en las opiniones de los panelistas fue el índice de feminidad de la población rural de 60 años y más (véase gráfico 8). Una parte del panel lo situó muy por debajo de las proyecciones (88,8%), con un valor de 76%, y otra muy alto (cercano al 100%). No ocurrió lo mismo con el índice de feminidad de la población adulta mayor total, respecto del que hubo un consenso en que podría bajar su valor actual, y lo situaron cercano al 100%. En este caso, el panel expresó un deseo hacia la igualación numérica de los sexos en la vejez en el año 2030.

En resumen, en el panel coexisten dos posiciones en torno al proceso de envejecimiento y algunos indicadores. Aunque todos coinciden en que el envejecimiento de la población panameña irá en aumento, lo cierto es que en relación a la velocidad del proceso existen diferencias importantes entre los panelistas. El consenso también alcanza a incluir otros aspectos. Por ejemplo, que la participación económica de la población adulta mayor aumente y que la relación numérica entre sexos se vaya equiparando paulatinamente en el futuro, de manera que tanto hombres como mujeres sobrevivan hasta bien avanzada edad.

En este marco, algunos panelistas son más optimistas que otros si se toman como referencia las proyecciones de población. Hubo una parte del panel cuyas estimaciones fueron bastante cercanas a las proyecciones. En cambio, otros representaron sus opiniones más alejadas de los rangos establecidos por estas. Una explicación de ello puede ser la posibilidad de algunos entrevistados de proyectarse más allá de lo que auguraban los datos históricos, o bien la práctica de cierta prudencia por parte de otros al momento de describir el fenómeno demográfico.

Con independencia de lo anterior, el panel tiene una clara conciencia de que el proceso de envejecimiento poblacional de Panamá es inevitable y ese es el encuadre de las demás secciones de la investigación, en las que los entrevistados ahondan en las propuestas de acciones específicas para enfrentar este fenómeno.

## **B. Aspiraciones del panel**

Al inicio de la investigación, los panelistas fueron invitados a expresar su visión sobre la situación presente y futura de las personas mayores en la sociedad panameña. Esta imagen, recogida en palabras de los panelistas, no es muy alentadora, principalmente porque el panorama actual no es favorablemente percibido.

*Demasiadas nubes negras en el horizonte cercano... y a largo plazo igual no veo nada que me indique que las cosas están cambiando o van a cambiar (Empresario).*

*Yo veo muy mal el futuro de los ancianos aquí en Panamá (ONG de personas de edad).*

Estas expresiones parecen reflejar de manera bastante gráfica la opinión del panel. La percepción según la cual las personas mayores son un grupo social excluido en Panamá es generalizada entre los panelistas, e incluso se visualiza que esta situación podría empeorar en el futuro de no intervenir en asuntos básicos de convivencia intergeneracional.

En relación con la seguridad económica, las impresiones volcadas por los panelistas expresan cierta preocupación, e indican al respecto que el nivel de vida en Panamá ha aumentado y que los

ingresos percibidos por las personas mayores parecieran no alcanzar para cubrir todas sus necesidades.

*El nivel de vida se ha incrementado de una manera demasiado rápida, demasiado progresiva, mientras que los ingresos de las personas adultas mayores que conozco se han mantenido, creando con ello un diferencial muy marcado que ha dado como resultado que su calidad de vida haya disminuido, que su capacidad de compra ha disminuido dramáticamente de manera que estas personas tienen que estar haciendo grandes sacrificios para mantener su status de vida.*

*Sus ingresos no van con el ritmo de crecimiento de la vida y la verdad que yo veo de manera preocupante en que ellos dejen de gastar en alimentos que son necesarios para su subsistencia en servicios de calidad, médicos, ellos van recortando no tienen para mantener una vida relativamente buena (Empresario).*

La situación de inseguridad económica también se relaciona con limitaciones para acceder a los servicios de salud. Los panelistas observan la existencia de una baja cobertura de la atención sanitaria, una inadecuación del sistema de salud a las necesidades de las personas de edad, así como dificultades para adquirir medicamentos y acceder a servicios de atención primaria.

*Un adulto mayor común y corriente lo están condenando a morirse rápido, están ampliando los cementerios en vez de ampliar...*

*Hoy los Adultos Mayores tienen una vida bien precaria, una salud bien precaria y el futuro no es diferente (Empresario).*

De acuerdo a lo opinión de los entrevistados, la inseguridad económica afecta particularmente a ciertos grupos específicos de la población, entre los que identifican a las personas indígenas, rurales y afrodescendientes. Ello sería consecuencia, en su opinión, de las condiciones de inserción laboral durante la vida productiva y de la falta de programas gubernamentales para prevenir situaciones de pobreza en la vejez.

*Casi el 50% de adultos mayores que no reciben ningún tipo de pensión ni jubilaciones ni tampoco reciben una pensión mínima del Estado. Por lo que una buena cantidad de los adultos mayores panameños están en la pobreza especialmente en las áreas rurales, indígenas y probablemente con ascendencia afrodescendiente. Me imagino que la realidad futura tendrá que haber una reestructuración del Programa de Pensión y de jubilaciones que preserve los derechos de las personas (Colegio Profesional).*

*Pienso que la población mayor acá en Panamá está sufriendo de muchos bajones socio-económicos porque algunas no tenían un trabajo formal de modo que no tienen en qué apoyarse ahora que están en la vejez (ONG de personas de edad).*

Las aspiraciones de los panelistas para el futuro apuntan a alcanzar una mejora en la calidad de vida en la vejez, que permita por lo pronto la satisfacción de las necesidades vitales, que contribuya a no marginar a las personas mayores y que reduzca el riesgo de abandono.

*Desearía que lo mínimo que obtenga esta población es que pueda satisfacer sus necesidades vitales, que puedan envejecer con dignidad y no de la manera precaria en que están actualmente (Empresario).*

*Por lo menos que la gente mayor cuente con recursos para vivir cómodamente quizás no con lujo, pero por lo menos no ver tanta gente en la calle por ahí*

*salir y pidiendo o rebuscando las cosas que tienen que buscar porque a veces la familia los abandona (ONG de mujeres).*

Los panelistas coinciden en que el apoyo de la familia y del Estado tiene un rol fundamental en la situación de las personas mayores. En opinión del panel, este sostén facilita la integración de las personas de edad y el pleno aprovechamiento de las habilidades y capacidades que este grupo social puede poner al servicio del país y la sociedad.

*Yo siento que la realidad actual a nivel de todo el país de las personas adultas mayores es que hay muy poca oportunidad, no se le da a la persona mayor y no se le considera o sea que es como una carga para la familia y hasta para el mismo Estado. Pero yo pienso que no debe ser así algunas personas mayores tienen algunas habilidades, algunos conocimientos, experiencias que se deben explotar para que ellos puedan aportar a la República, al país su conocimiento y sus habilidades (ONG de mujeres).*

En este sentido, hay una crítica a las dificultades que las personas de edad encuentran en la sociedad para seguir desempeñando un papel económico.

*...y no tirarlos como si fueran gente al olvido que ya no sirve que ya no funciona y no es productivo (ONG de mujeres).*

Para revertir esta situación, el panel propone educar a la sociedad en torno al proceso de envejecimiento demográfico, sus consecuencias y las posibilidades que ofrece al país para la plena incorporación de este grupo social en el quehacer nacional.

*Para mejorar esta situación que se viene ahora tiene que haber tomado conciencia de la situación y ver cómo se incorpora y se mejora ese aspecto para poder que la gente tenga mejor participación. La realidad que yo deseo que haya una buena relación a nivel familiar a nivel de la sociedad que se cree algo que haga útil a la persona que la haga sentirse bien productiva (ONG de mujeres).*

El papel de la familia también fue objeto de debate, y los panelistas opinan que es importante fomentar el equilibrio de las relaciones intergeneracionales y lamentan que el valor de la vejez haya decaído en la sociedad moderna.

*A mi me gustaría que tuviera un reconocimiento del valor que tienen los años y el entorno y pienso que sea mejor de lo que es ahora porque las nuevas generaciones no tienen la valoración de lo que es el anciano en el hogar.*

*...los adultos mayores es una población que a mi criterio está siendo desplazada rápidamente por la juventud en cierta manera y no tienen la creatividad para tener acceso, para buscar otros ingresos (Iglesia).*

No obstante, persiste la idea que la riqueza de la persona mayor se relaciona más ampliamente con la cultura y la transmisión de valores. En este sentido, el papel de la educación asoma como central, tanto desde la perspectiva del envejecimiento y del ciclo de vida, como de la conciliación de intereses y perspectivas entre las distintas generaciones.

*Favorable sería iniciar la educación para que al futuro no tengamos estos problemas que estamos teniendo...Si no hacemos la inversión desde pequeños, eso yo lo veo difícil... (ONG de personas de edad).*

Estos comentarios recogidos al inicio de la investigación se tradujeron, al final del proceso, en las aspiraciones que generaron mayor acuerdo acerca de lo que se espera para el futuro de la sociedad

panameña. La convergencia de opiniones fue más acentuada en el área de entornos, donde los panelistas seleccionaron mayoritariamente tres aspiraciones:

- Mayor respeto entre las generaciones, desde los viejos a los jóvenes y viceversa.
- Disminución de la violencia con que se trata a las personas mayores y prevención del abandono en los asilos o los hospitales.
- Apertura de servicios comunitarios especializados que faciliten a la familia cuidar de las personas de edad en sus hogares el mayor tiempo posible.

Cualquiera de estas tres aspiraciones refleja claramente los comentarios recogidos al inicio de la investigación y que se recuerdan en este apartado: tanto en el aspecto de la equidad intergeneracional —y en el respeto que ello conlleva— como en la disminución de la violencia. El panel aspira a una mejora cualitativa de la convivencia, que permita no sólo mejorar la situación actual de las personas mayores, sino también enfrentar el envejecimiento demográfico y ampliar las posibilidades de bienestar para las generaciones venideras. Una sociedad en la que la familia se constituye en el pilar de apoyo y se refuercen las relaciones de confianza.

En cuanto a salud, la aspiración que atrajo mayor cantidad de adhesiones de los panelistas, y que refleja también varios de los aspectos valorados durante la investigación, fue la ampliación de los servicios de atención primaria a todas las comunidades, de manera que no sólo estén centralizados en las capitales de las provincias. Hay una fuerte demanda del panel para que los servicios de salud se extiendan a toda la población. Vale decir, que su acceso no esté limitado por disparidades territoriales u otro tipo de discriminación basada en la edad, el sexo, el origen étnico o racial.

Por último, en relación con la seguridad económica de las personas mayores, la diáspora de opiniones fue más amplia que en el resto de los temas. La aspiración mayormente escogida fue aquella que señala que el Estado y las familias creen un fondo subsidiario para que las mujeres dueñas de casa puedan obtener un salario mínimo. En este sentido, el tema de género aparece como bastante prioritario en la divergente situación de hombres y mujeres panameños en su vejez, y se adjudica al Estado un rol central para disminuir estas desigualdades. Otras aspiraciones seleccionadas con menor intensidad se relacionan con mejorar la educación y los ingresos de la población en general y de las personas mayores en particular.

### **C. Imagen futura de las políticas de vejez**

La selección del escenario futuro en políticas de vejez en Panamá constituye el principal resultado de la investigación. Luego de las cuatro rondas de entrevistas —y del consenso buscado a lo largo de todo el proceso— el escenario refleja la imagen de futuro que los panelistas tienen de las intervenciones dirigidas a las personas de edad en el país.

Como resultado de proceso deliberativo impulsado por la investigación, en su tercera etapa se configuraron cuatro escenarios calificados por los panelistas según su nivel de conveniencia y viabilidad:

- Escenario 1: calificado como muy conveniente y posiblemente viable, definido por siete objetivos de política, de los cuales tres corresponden al área de la seguridad económica, tres al área de la salud y uno al área de los entornos.
- Escenario 2: calificado como muy conveniente y definitivamente viable, integrado por 19 objetivos de política, de los cuales cuatro pertenecen al área de la seguridad económica, siete al área de la salud y ocho al área de los entornos.

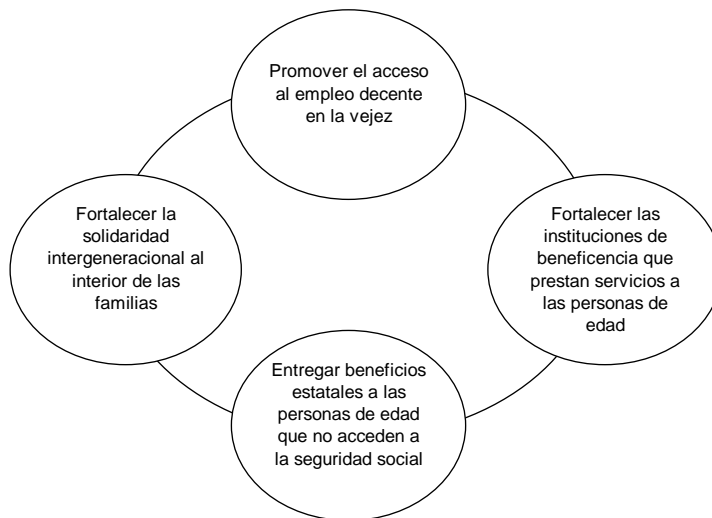
- Escenario 3: calificado como conveniente y posiblemente viable, con un objetivo en el área de la seguridad económica
- Escenario 4: calificado como conveniente y definitivamente viable, con un objetivo en el área de los entornos (véase anexo 1).

De estos cuatro escenarios presentados a los panelistas en la cuarta y última ronda de entrevistas, fue el segundo, calificado como muy conveniente y definitivamente viable, el seleccionado en forma mayoritaria. A continuación se describen los contenidos del escenario en cada una de las áreas temáticas abordadas por la investigación.

### ***1. Seguridad económica: la convergencia de apoyos***

En opinión del panel, la contribución que debe hacer la sociedad panameña para asegurar la situación económica de las personas mayores involucra a varios ámbitos: el Estado, la familia, la sociedad civil y el mercado laboral (véase esquema 2).

Esquema 2  
Objetivos de políticas en el tema de la seguridad económica de las personas de edad



**Fuente:** CELADE- División de Población de la CEPAL, en base a los resultados del estudio Delphi-envejecimiento en Panamá, 2004-2007.

El panel espera un papel activo del Estado, a través de la provisión de beneficios estatales para las personas de edad que no acceden al sistema de seguridad social contributivo. Para ello, proponen específicamente la entrega de una pensión no contributiva dirigida a personas mayores pobres y/o con discapacidad. También se sugiere que el Estado entregue bonos económicos complementarios de forma anual o semestral para aquellas personas de edad que se encuentran aún trabajando y que desempeñan actividades como la agricultura de subsistencia o el microempresariado.

Otro actor que se visualiza como importante para la seguridad económica de las personas de edad son las instituciones de beneficencia. Para fortalecer su contribución, el panel propuso que se les entreguen subsidios estatales y que se promueva la ayuda privada para este tipo de organizaciones, las cuales podrían asumir otras tareas más allá de la ayuda asistencial que tradicionalmente promueven. Por ejemplo, los panelistas proponen que ejerzan un rol de

liderazgo en el fomento de las actividades comunitarias en la vejez, a través del financiamiento de proyectos barriales concursados por organizaciones de personas de edad. También sugieren que estas instituciones promuevan el intercambio de experiencias entre organizaciones, y que desarrollen campañas de sensibilización para promover la participación de las personas de edad.

En el caso del mercado laboral, el planteamiento del panel se dirige a promover el acceso al empleo decente en la vejez. Se prevé que este objetivo se puede alcanzar a través de la implementación de programas de capacitación y del estímulo a empresas que favorezcan algún tipo de formación para el trabajo e inclusión laboral en la vejez. Para ello, indican los panelistas, sería necesario modificar ciertas actitudes y prácticas, e impulsar reglamentación pertinente que tipifique la discriminación por edad.

En el ámbito familiar la propuesta del panel es distinta, y se dirige a fortalecer las estrategias de solidaridad intergeneracional. Para ello propone incorporar el envejecimiento en la educación —elemento que ya se había anticipado en la sección anterior—, debido que resulta clave para comprender el cambio demográfico y sus expresiones en el futuro. También se sugiere la creación de mecanismos públicos que fomenten la solidaridad entre generaciones al interior de la familia, con el fin de evitar situaciones de aislamiento y abandono de personas mayores. Dentro de estos mecanismos se identifica como especialmente importante la entrega de ayudas económicas a los hogares multigeneracionales pobres con integrantes mayores que no disfruten de buena salud.

Cabe destacar, en este sentido, que el panel otorga especial importancia a que las políticas sociales que emprenda el gobierno consideren como objeto de atención a la familia y no sólo a miembros particulares dentro de ella. La inversión en la familia es considerada clave por el panel para la equidad de género y generacional, así como para promover la igualdad de oportunidades de los integrantes más jóvenes del grupo familiar. Otro aspecto en que el panel hizo hincapié fue la consideración de grupos específicos de la población, tales como las poblaciones indígenas y las rurales, en las acciones que desarrolle el Estado para favorecer la seguridad económica en la vejez.

## ***2. Salud y bienestar: acceso y atención integral***

En el área de la salud son varios los objetivos de política seleccionados por los panelistas. Una parte de ellos alude al acceso y la cobertura de servicios de salud y otros al mejoramiento aspectos específicos dirigidos a incrementar la calidad de la atención sanitaria en la vejez (véase esquema 3).

En relación con la cobertura universal de salud, el panel identifica algunas líneas de trabajo en distintos ámbitos de acción. En términos de financiamiento, se sugiere que parte de los ingresos del Canal de Panamá sean destinados específicamente a ampliar y mejorar los servicios de atención en salud de las personas de edad. En cuanto al acceso, se propone eliminar la edad máxima para contratar seguros privados de salud y desarrollar un eficiente sistema de referencia para agilizar las derivaciones de personas de edad entre los distintos niveles de atención. También se plantea la necesidad de ampliar la atención especializada de enfermedades específicas de la edad, e incluir los medicamentos y la vacunación contra la influenza como componentes básicos dentro de un paquete mínimo de salud.

El tema de los medicamentos volvió a ser planteado por el panel al referirse a la atención integral en salud. Junto con ello, el panel propuso la posibilidad de reducir las barreras de acceso de las personas de edad en los servicios de salud, ya sea a través de la capacitación del personal y/o la adecuación de las instalaciones físicas a las necesidades de este grupo social. Igualmente, los panelistas consideraron importante disminuir los riesgos económicos frente a una enfermedad catastrófica, a través del fomento de un plan de ahorro a partir de los 45 años que permita solventar el posible aumento del gasto de bolsillo asociado a salud en la vejez. De la misma

manera, los panelistas estimaron muy importante que la población se encuentre informada de las enfermedades prevalentes en la edad avanzada, y que para ello se faciliten los exámenes preventivos en los establecimientos de atención primaria y en aquellos del segundo nivel de atención.

Esquema 3  
Objetivos de políticas en el tema de la salud y el bienestar en la vejez



**Fuente:** CELADE- División de Población de la CEPAL, en base a los resultados del estudio Delphi-envejecimiento en Panamá, 2004-2007.

En la misma línea de atención integral, el panel propuso fomentar los servicios sociosanitarios. Para ello puntualizó en la creación de un programa de atención domiciliaria y de centros de atención diurna para las personas de edad. Igualmente hizo énfasis en la posibilidad que las personas mayores tuvieran asegurados los alimentos y se fomente la constitución de equipos multidisciplinarios para su atención.

La formación de recursos humanos en geriatría fue un ámbito específico de trabajo que también abordó el panel en sus debates. Se propuso incorporar las herramientas básicas de geriatría en la educación médica universitaria; establecer un plan nacional de formación de recursos humanos en salud pública y envejecimiento, y aplicar un plan de actualización permanente de los equipos locales que atienden a personas de edad.

En el ámbito de la prevención, el panel puso acento en la promoción de un estilo de vida saludable durante todo el ciclo de vida. Entre sus principales propuestas se encuentra la realización de campañas de sensibilización sobre hábitos saludables y fomento del ejercicio físico, tanto para las personas mayores como para los niños en edad escolar; la organización de campañas permanentes de prevención del abuso del tabaco, el alcohol y las drogas; la ampliación de los espacios de recreación deportiva y áreas verdes para impulsar el ejercicio físico y la incorporación de las personas de edad en las organizaciones que prestan servicios a la comunidad.

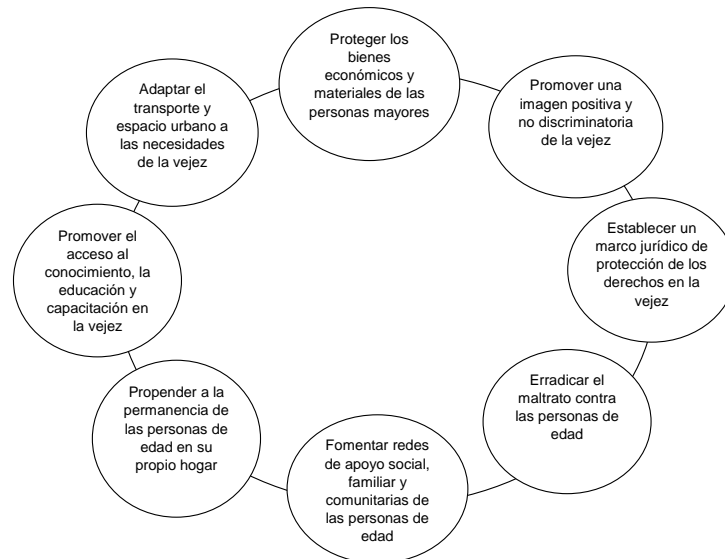
Con el fin de monitorear la situación de salud de las personas de edad, el panel propuso crear una base de datos sobre información epidemiológica de la población adulta mayor; realizar encuestas especiales sobre la situación de la salud de las personas mayores; evaluar periódicamente la calidad y pertinencia de los servicios de salud que se prestan a este grupo poblacional, entre otros.

Por último, en relación a las instituciones de cuidados de largo plazo, el panel consideró relevante el establecimiento de estándares de calidad de la infraestructura y los servicios que prestan este tipo de organismos, exigir capacitación permanente en el tema de la salud y los cuidados al personal institucional, entregar certificaciones a las instituciones que cumplen con determinados estándares sanitarios y de atención, y otorgar un subsidio para instituciones de larga estadía en función de la población residente.

### 3. Entornos: derechos y apoyo social

El área de entornos contiene una amplia variedad de objetivos de política, en su mayoría propuestas que abordan los aspectos sociales del ambiente en que se envejece. En el entorno físico, sólo se incluye la adaptación del transporte y del espacio urbano a las necesidades de las personas mayores. En el entorno social el panorama es más amplio, y se vincula a dos grandes esferas de acción política: la protección de derechos de las personas de edad y el fortalecimiento de las redes de apoyo social y familiar (véase esquema 4).

Esquema 4  
Objetivos de política en el tema de los entornos propicios y favorables



**Fuente:** CELADE- División de Población de la CEPAL, en base a los resultados del estudio Delphi-envejecimiento en Panamá, 2004-2007

En relación con los derechos en la vejez, el panel puso especial atención en la necesidad de establecer un marco jurídico para su protección y ejercicio, en resguardar los bienes económicos y materiales de las personas de edad y en erradicar el maltrato contra este grupo social.

El marco jurídico debería tutelar, entre otros aspectos, la atención preferencial de las personas de edad en los servicios públicos y privados y la prioridad de este grupo social en la asignación presupuestaria. Se hizo especial énfasis en la sanción de la discriminación por edad en la salud y en el trabajo, y nuevamente surgió el tema del acceso a medicamentos como un aspecto central de las políticas públicas, con la misma ubicuidad que se le otorgó al derecho a la seguridad social a través de las pensiones no contributivas.

En el tema del maltrato y la protección patrimonial hubo varios puntos comunes planteados por los panelistas. Entre ellos, se encuentra la creación de un servicio especializado de atención de víctimas de maltrato, la sanción del abandono de las personas de edad en hospitales u otros centros de atención médica, la incorporación de los riesgos en que pueden vivir las personas mayores en razón de su edad en las políticas de seguridad ciudadana, entre otros. Para proteger los bienes de las personas de edad, los panelistas identificaron cuatro acciones específicas: prohibir el uso ilegal o indebido de su propiedad; penalizar la modificación forzada del testamento u otro documento jurídico; sancionar las estafas de cualquier tipo realizadas a personas de edad y penalizar la utilización sin autorización de los bienes de las personas mayores, su ocultamiento o apropiación.

Asociado al tema anterior, el panel identificó como relevante el objetivo de promover una imagen positiva y no discriminatoria en la vejez, y entre las principales líneas de trabajo abogó para la inclusión del tema del envejecimiento en los planes educativos, la sensibilización de los medios de comunicación para que incluyan programas informativos o de educación sobre el envejecimiento, y el apoyo a iniciativas destinadas a impulsar valores y actitudes positivas hacia la vejez.

Respecto del fortalecimiento del apoyo social, los panelistas pusieron particular énfasis en la importancia de las redes familiares y comunitarias para prestar asistencia a las personas de edad que lo requieren. Para esto se propuso, entre otras medidas, la capacitación de cuidadores domiciliarios, la creación de servicios sociosanitarios, el fortalecimiento de los mecanismos tradicionales de apoyo en las comunidades rurales y en las comarcas. Asimismo, los panelistas propician el envejecimiento en casa antes que en una institución y, para lograr una vida independiente en esta etapa de la vida, evalúan como necesario que el Estado apoye el mejoramiento de las viviendas de los hogares de personas mayores y que, en casos de escasez de recursos, sea posible que los núcleos que quieren mantener a sus familiares de edad avanzada con ellos puedan recibir un apoyo económico específico.

#### **D. Asuntos de políticas del debate actual**

Los asuntos de política tratados durante la investigación se refieren a determinados temas que de alguna manera crean controversia en la agenda pública del país, y que son puestos en debate por parte del panel.

Hay dos temáticas que llamaron profundamente la atención del panel. La primera es que el sistema de seguridad social no se privatice, y la segunda que se sancione el abandono de las personas de edad. Ambos asuntos fueron recurrentemente planteados por los entrevistados durante todo el proceso de investigación, y los evaluaron como dos aspectos centrales en los que el Estado y la sociedad deberían jugar un rol relevante.

El tema de la seguridad social fue un asunto ampliamente debatido por la opinión pública en Panamá en el año 2005, cuando se introdujeron cambios de carácter no estructural (Bertranou, 2006), por lo que su realizada ubicuidad en la investigación responde directamente al contexto y las sinergias que se generaron en torno al tema. Algo similar, aunque de menor envergadura, ocurrió con el maltrato contra las personas de edad. El análisis de la prensa de la época reveló la forma en que este tema fue saliendo a la luz pública, principalmente a través de denuncias o casuística periodística que a su vez impactó en la opinión de los entrevistados, quienes situaron el tema con la misma ubicuidad que otros más tradicionalmente posicionados en el debate nacional.

Ligados al tema de la seguridad social hubieron otros asuntos que también fueron altamente debatidos por parte del panel durante el proceso de investigación pero que, en el momento final de la deliberación, no llegaron a consenso respecto de su implementación. Uno de ellos fue la

entrega de una pensión no contributiva a todos los mayores de 75 años, y otro el aumento de la edad de la jubilación de las mujeres.

Este último aspecto fue uno de los más controversiales al interior del panel, y generó un vivo debate entre aquellos que se encontraban a favor y en contra de la iniciativa. Entre los efectos positivos de su implementación, algunos panelistas mencionaron la prolongación de la vida laboral de las mujeres y la posibilidad que su implementación garantice la sostenibilidad financiera de la Caja del Seguro Social. Entre los efectos negativos, se mencionaron asuntos ligados a la sobrecarga de las mujeres, a las dificultades que ellas encuentran para incorporarse en condiciones de igualdad al mercado laboral, y a la impopularidad de la medida así como a la resistencia que su puesta en práctica encontraría al interior de determinados actores sociales.

En definitiva, el panel llegó a acuerdo en relación a que el aumento de la edad de jubilación de las mujeres es un asunto claro de política pública y que ha ganado una posición elevada en el debate sobre la reforma de la seguridad social, sin embargo, no hubo consenso entre los panelistas respecto de si se trataba de una medida que el Ejecutivo y los demás poderes públicos debían impulsar o desechar. Como se dijo, las diferencias entre quienes estaban a favor y en contra fueron insalvables durante todo el periodo de la investigación.

## Capítulo 4

### Síntesis y conclusiones

En el panel coexisten dos posiciones en torno a la evolución del proceso de envejecimiento de la población en Panamá: aunque todos coinciden en que irá en aumento, lo cierto es que en relación a la velocidad del proceso surgen diferencias importantes entre los panelistas. La concurrencia de opiniones también alcanza a otros aspectos. Por ejemplo, que la participación económica de la población adulta mayor aumentaría y que la relación numérica entre sexos se iría equiparando paulatinamente en el futuro, de manera que tanto hombres como mujeres sobrevivan hasta bien avanzada edad.

En este marco, algunos panelistas son más optimistas que otros si se toman como referencia las proyecciones de población: mientras las estimaciones de una parte del panel fueron bastante cercanas a ellas, las opiniones de otros estuvieron más alejadas de los rangos establecidos por estas. Una explicación de ello puede ser la posibilidad de algunos entrevistados de proyectarse más allá de lo que auguraban los datos históricos, o bien la práctica de cierta prudencia por parte de otros al momento de describir el fenómeno demográfico.

Pero, con independencia de lo anterior, el panel tiene una clara conciencia de que el proceso de envejecimiento poblacional de Panamá es inevitable, y ese fue el encuadre de las propuestas específicas sobre envejecimiento y desarrollo que elaboraron durante las cuatro etapas de la investigación.

Las aspiraciones generales del panel en relación a la evolución futura de la situación de las personas de edad reflejan un consenso más profundo que en el tema de las tendencias de la población. En el área de los entornos, los entrevistados brindaron una atención especial al fortalecimiento de las relaciones intergeneracionales y al rol de las familias en el cuidado y la asistencia de las personas de edad cuando disminuyen los niveles de autonomía personal. En salud, la aspiración que generó más adeptos fue aquella relacionada con el acceso a la atención sanitaria para toda la población, poniendo especial énfasis en la situación de las áreas rurales y de las comarcas. Y en el ámbito de seguridad económica, la provisión de un ingreso digno y permanente es el tema más frecuentemente ubicado entre las preocupaciones de los entrevistados.

En cuanto a las propuestas sectoriales sobre políticas y programas dirigidos a las personas de edad, los panelistas manejaron una amplitud de áreas de intervención en cada uno de los temas de

la investigación. En seguridad económica, el panel seleccionó un abanico de opciones de trabajo dirigidas a distintos actores sociales que tienen que ver con los ingresos en la vejez y con la provisión de determinados servicios, que tenderían a ser onerosos si tuvieran que ser pagados. Los entrevistados otorgan al Estado un rol fundamental en la seguridad de ingresos de las personas de edad, tanto a través del mejoramiento de las pensiones o jubilaciones como de la entrega de un ingreso para aquellos que por diferentes motivos no pudieron acceder a la seguridad social. De igual manera, sugieren algunas acciones específicas para fortalecer el rol de la familia y de las organizaciones civiles en el suministro de servicios específicos para la población adulta mayor.

En salud, las demandas del panel son bastante precisas: mejorar el acceso y la calidad de la atención en salud, formar recursos humanos para la atención de las personas de edad y regular el funcionamiento de las instituciones de larga estadía. Para ello proponen un conjunto de acciones a desarrollar en el horizonte cercano, en todas las cuales otorgan un rol protagónico al Estado en la provisión y regulación de los servicios de salud y sociosanitarios.

En el ámbito de los entornos, nuevamente surge como tema prioritario la solidaridad intergeneracional y la familia. El primer tema ocupa una posición importante para los entrevistados, debido a que conciben que con el devenir de la sociedad moderna, las relaciones filiales y las obligaciones que de ella surgen se han visto debilitadas. Esto afectaría principalmente a las personas de edad y sería el origen del abandono y el maltrato en la vejez. Muy relacionado con ello, la familia es otro aspecto que concentra el interés de los entrevistados, en especial su capacidad y posibilidad de cumplir con sus funciones vitales de socialización —relaciones intergeneracionales— y de protección —refugio, seguridad e intimidad tanto en el plano emocional como el físico—. En este último sentido, los panelistas consideran que el Estado, a través de sus políticas públicas, debería brindar una señal clara a la sociedad panameña en relación con la importancia de esta institución social y del aporte que los programas de protección social podrían brindar para fortalecer la capacidad de las familias de cumplir con sus funciones tradicionalmente asignadas.

En este mismo sentido, es importante destacar que la preocupación del panel en torno a los asuntos de familia está muy relacionada con su percepción sobre el funcionamiento de los sistemas de bienestar social. La familia se ve cada vez más presionada por suplir la ausencia del Estado como mecanismo de provisión de bienestar y la transferencia al mercado de parte de sus funciones —el cual opera en base a la capacidad de pago—. Así, en un escenario en el que cada vez hay menos instituciones que proveen seguridad y mecanismos de reducción de riesgos, la familia está obligada a cumplir con mayores exigencias en circunstancias en las que el envejecimiento de la población le reclama respuestas efectivas.

Por último, en cuanto a los temas de la agenda pública, los entrevistados coincidieron en que los dos asuntos que concentran la atención de los panameños en la actualidad son el funcionamiento del sistema de seguridad social y la situación de discriminación y violencia que pueden sufrir las personas mayores en razón de su edad. Como se comentó en la sección específica de este documento dedicada al tema, ambos asuntos están estrechamente relacionados con el debate de la época y con las posibilidades de los poderes públicos de encontrar soluciones de consenso para abordarlos en su agenda de gobierno.

## Bibliografía

- Bertranou, Fabio (2006), *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Cooperrider, D. y Z. Srivastva (1987), “Appreciative inquiry in organizational life”, *Research in Organizational Change and Development*, Vol.1, JAI Press Inc.
- Huenchuan, Sandra y Mariana Paredes (2006), *Escenarios futuros en políticas de vejez en Uruguay: continuidades y rupturas*, Montevideo (Uruguay), ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.
- Huenchuan, Sandra, Mariana Paredes y Daniela González (2006), *Escenarios futuros en políticas de vejez República Dominicana: la persistente demanda por derechos básicos* (LC/W.103), Santiago (Chile), CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Huenchuan, Sandra, Daniela González, Mariana Paredes y José Miguel Guzmán (2007), *Protección y participación en la vejez: escenarios futuros y políticas públicas para enfrentar el envejecimiento en Chile*. (LC/W.139), Santiago (Chile), CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Linstone H. and Tyrof M. (eds.), (2002) *The Delphi Method. Techniques and Applications* [www.is.njit.edu/pubs/delphibook].
- IRPPS (Instituto de Investigación en Población y Políticas Sociales) (2003), *Methodological approach and round management*, mimeo.
- ITT (Illinois Institute of Technology), “The Delphi Method. Definition and Historical Background”, [en línea] <http://www.iit.edu/~it/delphi.html>.
- Tironi, Eugenio (2005), *Comunidad, familia y nación en el Bicentenario. El sueño chileno*, Editorial Taurus, Santiago de Chile.
- Population Division (2005), *Living arrangements of older persons around the world* (E.05.XIII.9), New York, United Nations Publication.

## **ANEXO**

### **Escenarios futuros**

## Escenario 1: Muy conveniente y posiblemente viable

SEGURIDAD ECONÓMICA	
Objetivos de política	Factores de éxito
<p>Aumentar la cobertura del sistema de seguridad social</p>	<p>Implementar programas de pensiones no contributivas para personas mayores pobres</p> <p>Crear medidas legales para que todos los mayores de 18 años estén obligados a cotizar en el sistema de seguridad social.</p> <p>Orientar a las mujeres mayores sobre las técnicas de búsqueda de empleo, incluyendo en ellas enfoques desde la perspectiva de género.</p> <p>Promover la igualdad de género en el acceso a la protección social, recursos y oportunidades que ofrece la sociedad</p> <p>Eliminar la discriminación por edad en el acceso al empleo y en la continuidad laboral después de los 45 años</p> <p>Implementar medidas e incentivos que faciliten la jubilación progresiva y programada, así como la preparación para la misma</p> <p>Establecer metas viables de ampliación progresiva de la cobertura de las pensiones no contributivas</p>
<p>Mantener la capacidad de consumo de los ingresos de las personas mayores</p>	<p>Reajustar las pensiones mínimas según el costo de la vida</p> <p>Crear mecanismos para obtener ahorro en bienes y servicios que contribuyan a optimizar los ingresos de las personas mayores</p> <p>Ajustar las pensiones automáticamente con la inflación a través de una unidad contable indexada a la inflación</p> <p>Ejercer el derecho a alimentos en la edad avanzada y cuando los familiares no lo puedan proveer lo hará el Estado</p> <p>Garantizar la atención médica y los medicamentos necesarios para las personas mayores</p> <p>Establecer un sistema efectivo de protección social para las personas mayores de escasos recursos</p>
<p>Fomentar el acceso a recursos económicos considerando la heterogeneidad de la Población adulta mayor</p>	<p>Adecuar los instrumentos de focalización de subsidios monetarios considerando las diferencias geográficas y culturales de la zona</p> <p>Promover la creación de cooperativas autogestionadas por personas mayores</p> <p>Crear programa de habilitación laboral para mujeres mayores de escasos recursos</p> <p>Invertir los recursos de cooperación internacional en las áreas marginales con alta presencia de población adulta mayor</p> <p>Crear fondos de inversión social dirigidos a la población adulta mayor de sectores rurales</p>

---

## SALUD Y BIENESTAR EN LA VEJEZ

---

Objetivos de política	Factores de éxito
<p>Promover ambientes sanos que ayuden a reducir los riesgos de enfermar</p>	<p>Desarrollar mecanismos adecuados para hacer accesible a toda la población la información sobre hábitos saludables.</p> <p>Incluir en los programas de atención primaria de salud componentes de autocuidado y promoción de la salud.</p> <p>Mantener el acceso universal a la atención en salud durante todo el ciclo de vida</p> <p>Controlar los niveles de contaminación reduciendo la exposición a contaminantes que afecten la salud de niños y personas mayores</p>
<p>Desarrollar programas específicos para las personas mayores con discapacidad</p>	<p>Implementar centros especializados de cuidados temporales para personas mayores con discapacidad.</p> <p>Establecer incentivos para alternativas comunitarias de cuidados para personas mayores con discapacidad</p> <p>Crear programas de atención domiciliaria para personas con discapacidad.</p> <p>Establecer una pensión no contributiva especial para personas mayores pobres con discapacidad</p> <p>Entregar subsidios para la adaptación de las viviendas de las personas mayores con discapacidad.</p> <p>Aplicar la ley de igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas</p> <p>Desarrollar un programa específico de salud para las personas mayores discapacitadas</p>
<p>Desarrollar programas de salud integral con enfoque de género</p>	<p>Desarrollar investigaciones sobre salud, envejecimiento y género</p> <p>Fomentar el consumo de complementos nutricionales que se consideren saludables en las mujeres mayores</p> <p>Desarrollar indicadores específicos sobre la situación en salud de las mujeres mayores</p> <p>Ampliar el acceso de las mujeres mayores a los programas de salud mental pertinentes a sus necesidades y circunstancias de la vida</p> <p>Desarrollar programas específicos para la atención en salud de los hombres mayores</p>

---

## ENTORNOS PROPICIOS Y FAVORABLES

---

Objetivos de política	Factores de éxito
<p>Crear formas alternativas de convivencia para las personas mayores solas</p>	<p>Construir departamentos individuales o bipersonales en edificios con servicios comunes o vinculados a instituciones de larga estadía</p> <p>Construir viviendas compartidas por pequeños grupos de personas</p>

---

---

mayores que cuenten con sala y servicios comunes

Incentivar a las cooperativas de viviendas u otros organismos para reservar un 10% de las viviendas para personas mayores

Crear hogares colectivos para personas mayores solas, cuya tenencia, administración y gestión sea responsabilidad de los municipios

Crear centros de atención diurna para personas mayores al amparo de hospitales geriátricos

---

## Escenario 2: Muy conveniente y definitivamente viable

---

### SEGURIDAD ECONOMICA

---

Objetivos de política	Factores de éxito
Promover el acceso al empleo decente en la vejez	Aplicar medidas de seguridad y salud ocupacional para los trabajadores de edad
	Implementar programas de capacitación laboral para las personas mayores
	Distinguir a las empresas que favorezcan la inserción y la promoción laboral de las personas mayores
	Incluir expresamente en las leyes laborales y textos afines la tipificación de las conductas de discriminación por edad
	Modificar actitudes y prácticas para favorecer el acceso y permanencia de las personas mayores en la actividad laboral y empresarial
Fortalecer las instituciones de beneficencia que prestan servicios a las personas mayores pobres	Ampliar a las mujeres rurales el acceso a la propiedad de la propiedad de la tierra y derechos de agua, a los recursos financieros y la capacitación
	Entregar subsidios estatales a las instituciones privadas que ofrecen servicios a las personas mayores
	Crear un fondo mixto de apoyo ( recursos estatales y privados) para financiar proyectos de instituciones de beneficencia
	Implementar un plan de apoyo a las instituciones de beneficencia para mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de recursos
	Fomentar el intercambio de experiencias entre instituciones de beneficencia dentro y fuera del país
	Facilitar mecanismos para que las personas mayores de altos ingresos realicen aportes directos a instituciones de beneficencia
	Subvencionar por parte del Estado el 40% de becas de perfeccionamiento en geriatría para el personal de instituciones de beneficencia

---

---

	Realizar campañas de sensibilización pública para fomentar la participación de la sociedad en las acciones realizadas por las instituciones de beneficencia
--	---

---

Fortalecer las estrategias de solidaridad intergeneracional al interior de la familia	<p>Entregar subsidios a los hogares multigeneracionales pobres en cuyo seno existan personas mayores con condiciones de salud deteriorada</p> <p>Crear igualdad de oportunidades para las personas jóvenes a fin de fortalecer la capacidad de ayuda mutua al interior de la familia</p> <p>Considerar a la familia -y no al individuo- como sujeto de atención de las políticas sociales</p> <p>Crear mecanismos de apoyo familiar que desincentive la residencia solitaria en la vejez</p> <p>Generar normativas que protejan el acceso de las mujeres a los recursos económicos generados de las uniones de hecho</p> <p>Integrar el envejecimiento en el currículo educativo de la enseñanza primaria y secundaria con una perspectiva del ciclo de vida</p> <p>Fortalecer los mecanismos de apoyo tradicional en las comunidades rurales</p> <p>Fortalecer al núcleo familiar con capacitaciones en la atención y comprensión de las personas mayores</p> <p>Promover en las comarcas indígenas el desarrollo de experiencias de intercambio intergeneracional de los conocimientos, experiencias, tradiciones y culturas</p>
---	--

---

Entregar beneficios estatales a las personas que no acceden al sistema de seguridad social	<p>Crear una pensión asistencial de vejez para personas mayores de 60 años</p> <p>Entregar asistencia médica gratuita en el sistema público de salud a partir de los 60 años</p> <p>Entregar un bono semestral en dinero a las personas mayores sin ingresos propios</p> <p>Entregar un bono anual para las personas mayores que practican la agricultura de subsistencia</p> <p>Entregar un bono para microempresas de personas mayores que les ayude a formalizar su empresa</p> <p>Otorgar créditos para microempresas de personas mayores para financiar infraestructura, mercancía, entre otros</p> <p>Entregar una pensión a personas mayores con discapacidad</p> <p>Crear una pensión asistencial de vejez para personas mayores pobres</p>
--	---

---

---

## SALUD Y BIENESTAR EN LA VEJEZ

---

Objetivos de política	Factores de éxito
Garantizar el acceso de las personas mayores a los programas de Atención integral en salud	Crear mecanismos que garanticen la cobertura universal de las personas mayores en los servicios públicos de salud
	Capacitar al personal sanitario en la eliminación de barreras de acceso de las personas mayores a los servicios de salud
	Definir un plan de ahorro a partir de los 45 años para cubrir el alza de los precios de la atención en salud
	Establecer un programa de detección precoz de enfermedades en todos los establecimientos de primer y segundo nivel de atención
	Garantizar que las personas mayores de 85 años tengan acceso gratuito a los medicamentos básicos
	Garantizar que las instalaciones físicas de los centros de atención en salud sean adecuados a las necesidades de las personas mayores
Desarrollar planes de formación de recursos humanos en geriatría	Promover la creación de servicios de atención domiciliaria para personas mayores con discapacidad
	Incorporar herramientas básicas de geriatría en la educación médica universitaria
	Establecer un plan nacional de formación de recursos humanos en salud pública y envejecimiento
Monitorear la situación de salud en la edad avanzada	Aplicar un plan de actualización permanente para los equipos locales de salud que atienden a las personas mayores
	Crear una base de datos con información epidemiológica de la población adulta mayor
	Incluir el envejecimiento como tema relevante en los fondos nacionales para investigación y desarrollo
	Realizar encuestas especiales sobre la situación en salud de las personas mayores a nivel nacional
Promover un estilo de vida saludable durante todo el ciclo de vida	Evaluar periódicamente la calidad y pertinencia de los servicios de salud que se prestan a las personas mayores
	Crear programas locales en que participen personas mayores prestando servicios a la comunidad
	Combatir la expansión de prácticas poco saludables como el tabaquismo y el alcoholismo
	Realizar campañas de sensibilización sobre la importancia de los hábitos saludables y ejercicio físico
	Realizar investigaciones sobre los factores que influyen en un envejecimiento saludable
Incorporar la promoción de hábitos saludables en los programas de educación escolar	

	<p>Desarrollar campañas permanentes de prevención del abuso del tabaco , alcohol y drogas</p> <p>Establecer incentivos tributarios para el desarrollo de proyectos inmobiliarios que incluyan áreas verdes y lugares de esparcimiento</p>
<p>Establecer la cobertura universal en salud para la población de edad avanzada</p>	<p>Potenciar los programas de vacunación gratuita contra la influenza para las personas mayores de 60 años</p> <p>Garantizar la atención en salud de las personas mayores a nivel terciario en hospitales geriátricos</p> <p>Establecer un sistema diferenciado de atención en salud para jubilados y pensionados</p> <p>Subvencionar la atención en instituciones especializadas para el tratamiento de enfermedades específicas de la edad avanzada</p> <p>Desarrollar un eficiente sistema de referencia para personas mayores entre los diversos niveles de atención en salud</p> <p>Eliminar la edad máxima de acceso a los seguros privados de salud</p> <p>Destinar parte de los ingresos del Canal de Panamá para atender las necesidades de salud de las personas mayores</p> <p>Desarrollar programas para la subvención de costos de medicamentos para las personas mayores no aseguradas</p>
<p>Regular las instituciones de cuidados de largo plazo</p>	<p>Establecer a nivel gubernamental una instancia nacional que supervise a las instituciones de larga estadía</p> <p>Establecer estándares de calidad de infraestructura y de servicios que deben cumplir las instituciones de larga estadía</p> <p>Establecer un subsidio para instituciones de larga estadía de acuerdo a la población residente</p> <p>Exigir capacitación permanente en temas de salud y cuidados al personal que trabaja en instituciones de larga estadía</p> <p>Entregar certificaciones a las instituciones de larga estadía que cumplan con estándares sanitarios y de atención</p>
<p>Crear un programa integral de salud para las personas mayores</p>	<p>Crear un programa de atención integral de salud para las personas mayores a nivel domiciliario</p> <p>Establecer un equipo multidisciplinario para la atención en salud de las personas mayores</p> <p>Establecer un control de calidad de la atención en salud para las personas mayores</p> <p>Fomentar la creación de centros de atención diurna para personas mayores</p> <p>Asegurar el acceso gratuito a la alimentación complementaria en la vejez</p> <p>Entregar un tratamiento adecuado a las personas mayores que sufren enfermedades crónico-degenerativas</p>

---

ENTORNOS PROPICIOS Y FAVORABLES

---

Objetivos de política	Factores de éxito
Adaptar el transporte y espacio urbano a las necesidades de las personas mayores	<p>Crear medios de transporte especial para las personas mayores con discapacidad</p> <p>Promover una cultura urbana amigable a través de campañas publicitarias en radioemisoras locales</p> <p>Integrar las necesidades de las personas mayores en los planes crecimiento urbano</p> <p>Eliminar barreras arquitectónicas y urbanísticas que garanticen la accesibilidad de las personas mayores</p>
Promover una imagen positiva y no discriminatoria en la vejez	<p>Legislar para penalizar a las familias que abandonen a las personas mayores en hospitales o instituciones de larga estadía</p> <p>Legislar para penalizar a cualquier persona que se apropie de bienes, pensión o cualquier ingreso de una persona mayor</p> <p>Incluir en los planes de educación el tema de envejecimiento desde una perspectiva del ciclo de vida</p> <p>Sensibilizar a los medios de comunicación para que incluyan programas informativos y de educación sobre el envejecimiento</p> <p>Apoyar iniciativas destinadas a impulsar valores , prácticas y actitudes democráticas solidarias y pluralistas en relación al envejecimiento</p> <p>Implementar actividades de intercambio intergeneracional en las escuelas rurales con apoyo de los gobiernos locales</p> <p>Establecer penas severas para los familiares, cuidadores u otra persona que abuse económica, emocional, físicamente de las personas mayores</p>
Facilitar la permanencia de las personas mayores en su propio hogar el mayor tiempo posible	<p>Apoyar económicamente a las familias de escasos recursos que tengan una persona mayor a su cargo</p> <p>Crear programas de apoyo para el mejoramiento de viviendas de personas mayores con escasos recursos</p> <p>Penalizar el abandono de personas mayores en hospitales u otros centros de atención médica</p> <p>Establecer sistemas de voluntariado que apoyen a las personas mayores solas</p> <p>Entregar, desde las organizaciones privadas, ayudas domiciliarias en la realización de tareas domésticas y servicios de comida para personas mayores</p> <p>Crear servicios de asistencia médica y enfermería a domicilio para las personas mayores</p> <p>Establecer un sistema de visitas domiciliarias con equipo</p>

---

interdisciplinario para personas mayores	
Erradicar el maltrato contra las personas mayores	<p>Crear un servicio especial de prevención y atención de víctimas de negligencias, malos tratos y abusos en la edad avanzada</p> <p>Establecer medidas de protección legal que resguarden a las personas mayores del abuso patrimonial</p> <p>Establecer como agravante las lesiones personales infringidas en las personas mayores por parte de quienes le cuidan</p> <p>Establecer una Convención Interamericana de los derechos de las personas mayores de orden vinculante para los países signatarios</p> <p>Incorporar en las políticas de seguridad ciudadana el derecho a la libre circulación de las personas mayores asegurándoles su integridad</p> <p>Legislar para penalizar el abandono de las personas mayores en hospitales u otros centros de atención médica</p>
Establecer un marco jurídico para la protección y ejercicio de derechos en la vejez	<p>Prestar atención preferencial inmediata e individualizada en los órganos públicos y privados prestadores de servicios a la población</p> <p>Destinar preferencialmente recursos públicos a las áreas relacionadas con la protección de derechos de las personas mayores</p> <p>Establecer legalmente el deber del Estado en la provisión gratuita de medicamentos, especialmente aquellos de uso continuado</p> <p>Evitar la discriminación de las personas mayores en el acceso a la salud estableciendo aranceles diferenciados en razón de la edad</p> <p>Penalizar la discriminación por edad en el acceso y mantención de un trabajo</p> <p>Establecer que las personas mayores de 70 años que no poseen medios económicos, deben ser proveídos por sus familiares</p> <p>Penalizar con 5 años de cárcel el maltrato contra las personas mayores</p>
Fortalecer las redes de apoyo social familiar y comunitarias de las personas mayores	<p>Priorizar la atención de las personas mayores por su propia familia en detrimento de las instituciones de larga estadía</p> <p>Promover estrategias de coordinación interinstitucional para el desarrollo de servicios comunitarios para persona mayores solas</p> <p>Ofrecer capacitación sistemática y de alta calidad para los cuidadores de personas mayores</p> <p>Garantizar el cuidado y protección de las personas mayores por parte de la familia y comunidad de acuerdo a los valores de su sociedad</p>

	<p>Desarrollar medidas específicas de apoyo a las familias migrantes o desplazadas con miembros de edad avanzada</p> <p>Fortalecer los mecanismos tradicionales de apoyo social en las comunidades rurales e indígenas</p> <p>Desarrollar programas de educación en que las personas mayores pongan su conocimiento a disposición de otras generaciones</p>
Favorecer el acceso al conocimiento, la educación y capacitación en la vejez	<p>Promover el aprovechamiento de potencialidades y habilidades de las personas mayores en actividades regulares y remuneradas</p> <p>Fomentar la capacitación e-learning en personas mayores que tienen acceso a la tecnología</p> <p>Crear programas de alfabetización y nivelación de estudios para mujeres mayores rurales</p> <p>Fortalecer a las universidades de la tercera edad</p>
Proteger los bienes económicos y materiales de las personas mayores	<p>Prohibir el uso ilegal o indebido de la propiedad de las personas mayores</p> <p>Penalizar la modificación forzada del testamento u otros documentos jurídicos</p> <p>Penalizar las estafas de cualquier tipo realizadas a las personas mayores</p> <p>Penalizar la utilización sin autorización de los bienes de las personas mayores, ocultárselos o apropiárselos</p>

### Escenario 3: Conveniente y posiblemente viable

---

SEGURIDAD ECONÓMICA	
Objetivos de política	Factores de éxito
Desarrollar sistemas de monitoreo del progreso logrado en la reducción de la pobreza en la edad avanzada	<p>Adecuar los tradicionales métodos de medición de la pobreza (línea de la pobreza, NBI) a la realidad de las personas mayores</p> <p>Crear un sistema de indicadores que mida el nivel de avance en la disminución de la pobreza en la edad avanzada</p> <p>Incorporar la perspectiva de la edad y el género en el análisis de la explotación de los datos censales y encuestas de hogares</p> <p>Mejorar los sistemas de registro de las instituciones que implementan programas de erradicación de la pobreza en la población adulta mayor</p> <p>Vincular los datos cualitativos y cuantitativos de la pobreza en el contexto específico de las diferencias de edad</p>

---

### Escenario 4: Conveniente y definitivamente viable

---

ENTORNOS PROPICIOS Y FAVORABLES	
Objetivos de política	Factores de éxito
Fortalecer los espacios de participación ciudadana en la edad avanzada	<p>Promover oportunidades de intercambio intergeneracional a nivel comunitario</p> <p>Instaurar mecanismos de participación de las organizaciones de personas mayores en las instituciones que les prestan servicio</p> <p>Capacitar a los dirigentes de organizaciones de personas mayores para mejorar la democracia y gestión de sus organizaciones</p> <p>Favorecer la creación y aprovechamiento de oportunidades para que las personas mayores presten servicios a la comunidad</p> <p>Apoyar a las organizaciones de jubilados y pensionados para que se constituyan en actores relevantes del quehacer nacional</p>

---