

**LA ATENCIÓN AL PROBLEMA DEL ENVEJECIMIENTO:
ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA EL
DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL
ADULTO MAYOR**

Víctor Figueras* y Martha Miranda**

1. Introducción

Ante la incertidumbre sobre el ingreso durante la vejez que enfrenta gran parte de la población de adultos mayores en Latinoamérica es inminente la necesidad de lograr que las políticas públicas contra la pobreza de este grupo estén bien diseñadas, alcancen a las poblaciones objetivo, y promuevan el desarrollo de la región.

Actualmente se desarrollan propuestas de política social dirigida a los adultos mayores que consideran características tales como el aumento esperado en el tamaño de la población envejecida, los niveles de falta de protección social, la necesidad de cuidados de largo plazo¹ y el papel de la familia como proveedor informal de protección económica. Sin embargo algunas intervenciones gubernamentales, que fueron creadas para mejorar la situación del adulto mayor, no parecen del todo satisfactorias. Tal es el caso de las reformas a los sistemas de pensiones durante las últimas décadas en la región que parecen incompletas, ya que no han permitido la extensión de la previsión social.

En ocasiones es difícil para los no expertos entender los alcances y desafíos de las políticas sociales dirigidas hacia el adulto mayor. Esto puede deberse a que únicamente parte del proceso de políticas públicas es conocido (o difundido) por complicaciones que surgen durante el mismo. Por ejemplo, elementos que parecen

obvios en la fase del diseño de una reforma pueden no serlo en la fase de implementación.

Este documento tiene como propósito discutir y reflexionar sobre los elementos que definen, y con los que se construye, una política pública para el adulto mayor. La sección 2 revisa en forma general el proceso de políticas públicas para los adultos mayores, que abarca desde la identificación de problemas y la elaboración de propuestas de soluciones potenciales hasta la evaluación de la intervención. El énfasis del documento es sin duda, en la necesidad de considerar el contexto—legal, económico y político—en el que se desarrolla la política de envejecimiento. La sección 3 concluye.

2. El proceso de políticas públicas para el adulto mayor

Las políticas públicas nacen en los cincuenta con la pretensión de establecer procesos científicos para la solución de problemas sociales. Esta idea fue acogida con entusiasmo y pronto se desarrollaron modelos para describir y analizar la actividad gubernamental, los actores y procesos involucrados, y con el objetivo de irlos perfeccionando paulatinamente. Aunque los modelos del proceso de políticas públicas varían de acuerdo con diferentes autores—ver por ejemplo, Lerner y Lasswell (1951), Brewer y DeLeon (1983) y Meny & Thoenig (1992)—existe consenso con respecto a las etapas fundamentales que lo integran: (a) identificación del problema; (b) diseño; (c) selección; (d) ejecución; (e) evaluación. Las secciones que se presentan a continuación describen brevemente los aspectos más importantes de cada una de estas etapas, abordando el caso de las políticas para el adulto mayor.

2.1 Identificación del problema

El proceso de las políticas públicas para el adulto mayor comienza por el reconocimiento de un problema y su definición como *problema público*. Para que una necesidad social sea reconocida por la autoridad gubernamental, es decir para que se inserte en la agenda pública, es necesario que sea socialmente asumido y que

* Profesor-Investigador y Director de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). E-mail: victor.figueras@cide.edu

** Investigadora, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS). E-mail: m.miranda@ciess.org.mx.

¹ El aumento en la esperanza de vida implica que no sólo habrá más adultos mayores, sino que éstos vivirán más años.

haya generado el interés de un grupo de representación que movilice recursos a favor de su atención (Meny y Thoenig). Un aspecto fundamental de esta fase es la intervención del grupo de representación (organizaciones sociales, partidos políticos) y su capacidad de redefinir el problema,² pues se corre el riesgo de privilegiar intereses particulares sobre los intereses sociales.

En países *desarrollados* los adultos mayores constituyen un grupo importante no sólo por su tamaño sino por su capacidad de movilización de recursos. En general, esta población cuenta con niveles de ingreso suficientes para mantener un grado de independencia considerable. La producción de bienes y servicios está fuertemente influenciada por sus preferencias, lo mismo que la actividad gubernamental encargada de garantizar la protección de este grupo y sus derechos.

En Latinoamérica el tema del financiamiento de las pensiones, generalmente provenientes de la seguridad social, ha llamado la atención pública sobre otros problemas asociados al envejecimiento de la población. Sin embargo, los adultos mayores sin protección social conforman un grupo marginado, con poca capacidad económica y débil representación de sus intereses. Estas razones hacen más complicado que se logre la atención pública y gubernamental hacia sus problemas y necesidades.

2.2 Diseño

Esta fase es considerada una de las más técnicas del proceso (Brewer y DeLeon), ya que consiste en la identificación de alternativas de solución al problema y en la generación de escenarios probables. Para ello se han desarrollado métodos de análisis como el costo-beneficio y el costo-efectividad. Esto supone objetividad y neutralidad

² Es importante mencionar que para un problema específico puede ser muy complicado establecer a quiénes afectan los aspectos negativos y a quiénes benefician las propuestas de solución. En otras palabras, los costos y beneficios de algunas políticas públicas pueden ser difusos (por ejemplo, en el combate a la contaminación dentro de las políticas del medio ambiente) en comparación con las políticas desarrolladas para atender los problemas de los adultos mayores, que son un grupo fácilmente identificable.

en el desarrollo de las alternativas al atender únicamente a los aspectos técnicos involucrados. La factibilidad técnica se convierte así en el criterio principal para jerarquizar las propuestas de solución.

Sin embargo, esta etapa no es completamente ajena a la subjetividad y la influencia de visiones e intereses particulares de los actores. Un aspecto a considerar es que los especialistas responden a una autoridad superior, los decisores, quienes tienen visiones e intereses particulares que pueden influir sobre la actividad de los especialistas. Además, el uso de la ciencia y la tecnología no garantiza *per sé* la neutralidad de las alternativas generadas. Los analistas responsables del proceso son seres humanos con visiones personales del mundo y su formación técnica influye en cómo perciben los problemas y sus posibles soluciones.³

Un aspecto relevante asociado con la participación de especialistas es el concerniente a la creación de redes de política pública. Esto se refiere a las relaciones que se van construyendo alrededor de un problema público entre los distintos actores interesados: organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales e internacionales. La naturaleza de las redes varía dependiendo del problema que se trate; hay redes que generan amplias relaciones y que permean las estructuras de la sociedad y el gobierno.

2.3 Selección

Los tomadores de decisiones se ubican generalmente en el centro de los procesos políticos y por ello la selección de la alternativa de solución se vuelve muy compleja y susceptible de ser influenciada por diversos actores y situaciones.⁴ En la fase de selección es crucial identificar los elementos del *entorno*, y reconocer las oportunidades

³ Por ejemplo, para un analista económico la pobreza puede ser concebida principalmente como un problema de una inadecuada distribución de rentas; en cambio un sociólogo percibirá el mismo problema como asociado a factores de influencia del entorno social de los individuos. Se esperaría entonces que las propuestas de solución que generen ambos especialistas fueran significativamente distintas. Véase además Tribe (1992).

⁴ Véase Allison (1987).

y limitantes que imponen al desarrollo de políticas públicas los aspectos *legales, económicos, administrativos y políticos*. Primero, los gobiernos sólo pueden hacer lo que la ley les ordena, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe. Es decir, la acción gubernamental encuentra restricciones claras en el marco legal y, en consecuencia, las políticas públicas deben ceñirse a los ordenamientos existentes. Por ejemplo, en países donde la legislación permite la eutanasia, algunas políticas públicas de salud para enfermos terminales serán sustantivamente diferentes de los lugares donde esa práctica está prohibida. Segundo, la selección de una u otra alternativa también está limitada por la cantidad de recursos disponibles. La situación económica de un país es una de las restricciones más fuertes para el desarrollo de políticas públicas. En general, en países en vías de desarrollo problemas como la pobreza sólo pueden ser atendidos de manera parcial y focalizada pues no existen recursos suficientes para atender las necesidades de todos los afectados. Tercero, las capacidades de los aparatos administrativos difieren de un país a otro: la calidad de sus recursos humanos, de sus sistemas de información y comunicación, y de su infraestructura. La alternativa de política pública para el adulto mayor que sea seleccionada también debe considerar si se cuenta con la capacidad administrativa suficiente para ejecutarla. Finalmente, una política pública efectiva requiere de la aceptación y apoyo de la opinión pública, lo que implica establecer negociaciones y llegar a acuerdos con los grupos que representan diferentes intereses. Existe entonces una estrecha relación entre los actores y la negociación de intereses (lo político, *politics*) y las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos (las políticas, *policies*).

En la actualidad pocos podrían estar en desacuerdo con una política pública dirigida a solucionar los problemas de la población en edad avanzada. Visto de otra forma, manifestarse a favor de este tema es algo que se considera políticamente correcto y que, sin necesidad de profundizar en el análisis, puede generar el apoyo de los ciudadanos. Esto es al mismo tiempo una posibilidad para conseguir beneficios para este grupo vulnerable pero también un riesgo, ya que el tema puede ser capturado por

“empresarios políticos” que busquen obtener beneficios particulares usando como bandera la movilización en favor de los adultos mayores. Piénsese por ejemplo, en los discursos de campaña de políticos interesados únicamente en atraer votantes sin por ello comprometerse verdaderamente con los intereses de este grupo.

Por otra parte, es distinto manifestarse en favor de la atención a los adultos mayores y aceptar asumir los costos que implica el financiamiento de las políticas públicas. En general, es menos complicado lograr la aceptación de políticas cuyos costos son difusos, sea porque su cálculo es complejo o requiere conocimiento técnico especializado, o porque los efectos se reparten entre grandes grupos. En contraste, cuando la población potencialmente beneficiaria de una política pública es fácilmente identificable, y los costos no son asumidos por ellos, conseguir apoyo social y político para que la política sea aceptada y puesta en práctica se vuelve una tarea difícil.

En el caso concreto de las decisiones de política pública para la población envejecida en Latinoamérica, se tiene también que los tomadores de decisiones (líderes de grupos de interés, de opinión, de los partidos políticos, congresistas y funcionarios de alto nivel) en general no pertenecen al grupo de adultos en edad avanzada.⁵ Lo que podría esperarse es que en el mediano plazo las políticas públicas para este grupo podrían ser favorecidas por líderes que pertenecerán a él y, por tanto, tratarán de proteger sus intereses.

2.4 Ejecución

Como se mencionó, la alternativa seleccionada debe considerar la capacidad administrativa requerida para ejecutarla. Esta consideración no siempre es tomada en cuenta, lo que ha llevado a muchas políticas públicas que parecían representar la mejor solución a fracasar estrepitosamente.⁶ Algunos elementos fundamentales a

⁵ En algunos países del cono sur los gabinetes del gobierno tienen un alto porcentaje de adultos mayores.

⁶ Ver, por ejemplo, Presuman y Wildavsky (1973).

considerar en esta etapa y que pueden apoyar la ejecución efectiva de una política pública son:

- a. Establecer una definición clara de responsabilidades. Esto mejora la dirección de esfuerzos conjuntos y la movilización de recursos en torno a un objetivo común, además de facilitar la rendición de cuentas.
- b. Reconocer que existe un *trade-off* entre control y coordinación. En general, a mayor control menor coordinación y viceversa. Además algunas actividades, por ejemplo las relacionadas con aspectos de seguridad pública, requieren mayor control y otras, por ejemplo las que involucran distintos niveles de gobierno, necesitan mayor coordinación.
- c. La ejecución de políticas públicas es un proceso dinámico que tiene efectos sobre el entorno y que también recibe influencias de éste. Por tanto, esta actividad requiere constante monitoreo y ajuste a las diferentes condiciones en tiempo y espacio.

2.5 Evaluación

En esta etapa se busca observar los efectos de la política pública y obtener información para decidir si: (a) se continúa con ella, (b) se continúa pero se realizan ajustes, (c) se da por terminada. Para realizar la evaluación se han desarrollado metodologías diversas que varían de acuerdo con la naturaleza de cada política pública. Un aspecto a considerar en esta etapa es que la evaluación puede también ser un instrumento de control por lo que es importante identificar quién es el responsable de la evaluación y cuál es el propósito de esta. Una evaluación que indique que no se han cumplido los objetivos puede afectar a las agencias gubernamentales y demás actores involucrados. Esta posibilidad puede influir en los resultados de las evaluaciones, pues habrá una predisposición a enfatizar los logros y a minimizar los errores. Como consecuencia la información utilizada para mejorar o corregir políticas podría perder confiabilidad.

3. Conclusiones

La atención a los problemas de la población envejecida cobra cada vez mayor importancia para los gobiernos de América Latina. Observamos valiosas intervenciones para que los adultos mayores obtengan mejor acceso a los servicios de salud, se han realizado más campañas de prevención de enfermedades, promoción del envejecimiento activo, actividad física y recreación,⁷ así como programas de descuentos y tarifas especiales en transporte en varios países.

Este documento discute en forma general las fases del proceso de políticas públicas para el adulto mayor. La capacidad para proponer e implementar políticas efectivas depende considerablemente del conocimiento de los problemas y la disponibilidad de recursos e infraestructura. En el documento se enfatiza en la necesidad de considerar el entorno económico, político y legal en el que se desarrollan las intervenciones para entender sus alcances y limitaciones.

Solo la elaboración adecuada y cuidadosa de políticas para el adulto mayor permitirá hacer frente a los principales retos que aún persisten, como extender los logros alcanzados a zonas rurales y pobres, fortalecer las instituciones dedicadas a dar apoyo a los adultos mayores, y promover un papel más activo de la ciudadanía para atender los problemas de la población envejecida.

4. Referencias

- Allison, G., 1987, *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*, Addison, Wesley and Longman, New York.
- Brewer, G. and P. DeLeon, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Il, Dorsey.
- Lerner D. and H. D. Lasswell, 1951, "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*, Stanford University Press, pp. 3-15.

⁷ Por ejemplo, en las "Casas del Abuelo" en Cuba.

Meny, I. and J. Thoenig, 1992, *Las políticas públicas*,
(versión española a cargo de Francisco Morata) Ed.
Ariel Ciencia y Política, España.

Pressman, J.L. y A. Wildavsky, 1973, *Implementation*,
Berkeley University Press, Berkeley.

Tribe, L., 1992, "Policy Science: Analysis or Ideology?"
en Gillroy J. and M. Wade (eds.) *The Moral
Dimensions of Public Policy Choice*, University of
Pittsburgh Press, pp. 115-151.