

población y desarrollo

Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina

Sandra Huenchuan Navarro



REGISTRADO MARCA

CEPAL

Proyecto "Implementation of the Madrid Plan of Action on Ageing and the Regional Conference on Ageing" (UNFPA)

población y desarrollo

Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina

Sandra Huenchuan Navarro

Proyecto “Implementation of the Madrid Plan
of Action on Ageing and the Regional
Conference on Ageing”(UNFPA)



NACIONES UNIDAS

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CELADE, División de Población de la CEPAL)



Santiago de Chile, abril de 2004

Este documento fue preparado por Sandra Huenchuan, consultora del Área de Población y Desarrollo de la División de Población-CELADE, y su elaboración se inscribe en el marco del proyecto RLA/03/P12 “Implementation of the Madrid Plan of Action on Ageing and the Regional Conference on Ageing”, financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso: 1680-8991
ISSN electrónico: 1680-9009

ISBN: 92-1-322510-5
LC/L. 2115-P
N° de venta: S.04.II.G.44
Copyright © Naciones Unidas, abril de 2004. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Marco internacional de los derechos humanos de las personas mayores	9
1. Los derechos de las personas mayores	9
2. Principales instrumentos internacionales	11
2.1. Derechos de las personas mayores en los instrumentos de las Naciones Unidas	12
2.2. Derechos de las personas mayores en los instrumentos de la Organización de Estados Americanos.....	16
II. Marco jurídico-legal en relación con las personas mayores en países de América Latina	19
1. Marco jurídico-constitucional	19
2. Marco de leyes especiales	21
III. Marco programático sobre vejez y envejecimiento: conceptos y elementos para su análisis y seguimiento	25
1. Aspectos conceptuales.....	25
1.1. El concepto de vejez y calidad de vida	25
1.2. Políticas públicas y políticas de vejez	27
2. Elementos para el análisis de las políticas de vejez	30
2.1. Proceso de construcción de una política	30
2.2. Enfoques que guían las interpretaciones de las cuestiones que abordan las políticas de vejez.....	32
3. Elementos para el seguimiento de las políticas de vejez	35

IV. La situación en la región: tendencias generales de las políticas de vejez	37
1. Definición de la cuestión en las políticas de vejez	37
2. Actores de las políticas de vejez	38
3. Ámbitos de acción de las políticas de vejez.....	39
4. Marco institucional de las políticas de vejez.....	42
V. Programas sectoriales dirigidos a personas mayores	45
1. Programa de pensiones no contributivas.....	45
2. Programas habitacionales dirigidos a las personas mayores.....	46
3. Programas de salud del adulto mayor	47
VI. Comentarios finales	49
Bibliografía	53
Fuentes documentales	55
Fuentes electrónicas	56
Anexos	57
Serie Población y Desarrollo: números publicados	63

Índice de cuadros

Cuadro 1	Derechos de las personas mayores establecidos en las constituciones de 21 países seleccionados	21
Cuadro 2	Disposiciones establecidas en leyes especiales generales sobre personas mayores en cinco países seleccionados	22
Cuadro 3	Ámbitos de acción de políticas de vejez en seis países seleccionados	41

Índice de recuadros

Recuadro 1	Agenda pública y agenda de gobierno.....	28
Recuadro 2	Definición de la cuestión en las políticas de vejez: pobreza e integración	34

Índice de figuras

Figura 1	Atributos ideales de una política de vejez.....	29
Figura 2	Definición del problema y áreas de intervención.....	31
Figura 3	Ciclo de vida de las políticas públicas	31
Figura 4	Población objetivo y enfoques de políticas	33

Resumen

El envejecimiento es uno de los retos demográficos más importantes a los que se enfrentarán los países de la región en el siglo XXI, en tanto ejercerá una presión importante en los sistemas de seguridad social, los sistemas de asistencia sanitaria y la atención y cuidado de las personas mayores. El desafío se centra en cómo enfrentar este reto a través de la definición de estrategias claras que garanticen, junto con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de cumplir objetivos fundamentales de la política presupuestaria, un nivel de vida digno para las personas mayores, permitiéndoles favorecerse del bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural. En este contexto, el estudio de los avances en materia de incorporación de las personas mayores en el marco jurídico y programático de los países de la región, es útil para conocer cómo algunos de ellos están enfrentando el reto del envejecimiento y para orientar a aquellos que aun no lo han hecho o están emprendiendo los primeros pasos al respecto.

En este documento se entrega un análisis de los avances en la incorporación de la vejez y envejecimiento en el marco jurídico y programático de los países de la región. En primer lugar se contextualiza el tema en el marco más amplio de los derechos humanos de las personas mayores. Para esto se examinan los principales instrumentos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. En segundo lugar se realiza el análisis comparado de constituciones de veintiún países de la región y de leyes específicas en favor de las personas mayores de seis países de la región. En tercer lugar se exponen los conceptos principales sobre políticas de vejez y los elementos para su análisis y seguimiento. En quinto lugar se presentan las tendencias de las actuales intervenciones en favor de las personas mayores en la región. Se finaliza con una sección de comentarios finales y la bibliografía citada.

I. Introducción

El envejecimiento es uno de los retos demográficos más importantes a los que se enfrentarán los países de la región en el siglo XXI, en tanto ejercerá una presión importante en los sistemas de seguridad social, los sistemas de asistencia sanitaria y la atención y cuidado de las personas mayores. El desafío se centra en cómo enfrentar este reto a través de la definición de estrategias claras que garanticen —junto con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de cumplir con los objetivos fundamentales de la política presupuestaria—, un nivel de vida digno para las personas mayores, permitiéndoles favorecerse del bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural. En este contexto, el estudio de los avances en materia de incorporación de las personas mayores en el marco jurídico y programático de los países de la región, es útil para conocer cómo algunos de ellos están enfrentando el reto del envejecimiento, y para orientar a aquellos que aun no lo han hecho o están emprendiendo los primeros pasos al respecto.

La incorporación de las personas mayores como sujetos de atención se inserta en un contexto más amplio de discusión teórico-política referida a la atribución de derechos a ciertos grupos desventajados. El desarrollo jurídico y programático posterior se enmarca en este debate y tiene diferentes expresiones a nivel internacional, regional y nacional.

En la doctrina de derechos humanos antes de la década del noventa, “la edad” en general fue un asunto tratado bajo el amplio concepto de “cualquier otra condición social”, haciendo alusión por

extensión a las diferencias de edad y generacionales, pero cuyo tratamiento no siempre fue hecho explícito. Un cambio paradigmático al respecto son los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991. Esta resolución es por esencia la base mínima de una futura Convención sobre los Derechos de las Personas Mayores, asunto discutido en el seno de las Naciones Unidas desde el año 1973.

En América Latina y el Caribe, a fines de la década de los ochenta se incorporaron medidas específicas en favor de las personas mayores en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, siendo a la fecha el único instrumento vinculante para los países que lo han ratificado. Otro instrumento de importancia para los países de la región es la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento¹, adoptada en noviembre de 2003. Este instrumento tiene por objeto sentar las bases para la acción en materia de atención a la vejez para los próximos años y constituye el primer instrumento regional de este carácter.

Los avances nacionales en materia de políticas de vejez tienen una evolución reciente. Durante a década del noventa varios países de la región iniciaron el diseño y/o implementación de políticas expresamente dirigidas a las personas mayores. Algunos de ellos promulgaron leyes especiales y las reformas constitucionales en curso permitieron, en algunos casos, incorporar asuntos específicos relacionados con los derechos de las personas mayores. Hitos impulsores de estos proceso han sido, principalmente, la adopción de los Principios de las Naciones Unidas, el Año Internacional de las Personas de Edad y, recientemente, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en Madrid en el año 2002. Se prevé que la aplicación de la Estrategia Regional impulsará el desarrollo de nuevas iniciativas en favor de las personas mayores en el futuro cercano.

En este documento se entrega un análisis de los avances en la incorporación de la vejez y envejecimiento en el marco jurídico y programático de los países de la región. En primer lugar se contextualiza el tema en el marco más amplio de los derechos humanos de las personas mayores. Para esto se examinan los principales instrumentos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. En segundo lugar se realiza el análisis comparado de constituciones de veintiún países de la región y de leyes específicas en favor de las personas mayores de cinco países de la región. En tercer lugar se exponen los conceptos principales sobre políticas de vejez y los elementos para su análisis y seguimiento. En quinto lugar se presentan las tendencias de las actuales intervenciones en favor de las personas mayores en la región. Se finaliza con una sección de comentarios finales y la bibliografía citada.

¹ En adelante Estrategia Regional.

I. Marco internacional de los derechos humanos de las personas mayores

1. Los derechos de las personas mayores

Los derechos humanos son inherentes a la calidad de ser humano. Según esta concepción, toda persona ha de tener la posibilidad de gozarlos, sin ninguna distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, edad, u otra condición. Las garantías de los derechos humanos son establecidas por la normativa que protege a los individuos y los grupos contra las medidas que vulneran las libertades fundamentales y la dignidad.

En el terreno jurídico propiamente tal, los derechos fundamentales se enuncian en la normativa internacional en materia de derechos humanos, que viene desarrollándose desde 1945 por el Sistema de las Naciones Unidas y que, en algunas regiones del mundo, ha tenido una evolución particular a través de la creación de instrumentos que reflejan la concepción propia al respecto. Tal es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) para los países de América Latina y el Caribe, los Estados Unidos y Canadá.

Existen tres “generaciones” de derechos humanos. Los derechos humanos que aparecen con la Revolución Francesa son denominados derechos de primera generación y corresponden a los derechos civiles

y políticos. Los primeros conciernen a las personas por el solo hecho de serlo y entre ellos se encuentran los derechos de propiedad, de profesar libremente un culto, y otros. Los segundos los poseen las personas que pertenecen a comunidades organizadas, dado que consisten básicamente en el derecho de elegir gobernantes y ser elegidos para ocupar cargos públicos.

La segunda generación son los derechos sociales, económicos y culturales, que surgieron como complemento de los derechos civiles y políticos, en tanto que éstos constituyen derechos individuales y son calificados por algunos críticos como “meras libertades formales”. La dignidad humana, por tanto, descansa en el conocimiento y ejercicio de derechos civiles y políticos y en el reconocimiento y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta segunda generación de derechos humanos reclama un papel activo del Estado para la protección y garantía de cuestiones tales como el acceso a la salud, la vivienda, la educación, seguridad social, entre otras.

A partir de los años setenta sin embargo, se asiste a la aparición de un conjunto de nuevos derechos humanos que tratan de responder a los retos más urgentes que tiene ante sí la comunidad internacional. Estos derechos han sido propuestos para formar parte de una nueva frontera llamada de tercera generación, entre los que se encuentran: derecho al desarrollo, derecho a la paz, derecho al medio ambiente, derecho a la asistencia humanitaria y derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad (Bobbio, 1999).

En cuanto a la titularidad de los derechos, la discusión se inserta en un contexto más amplio de debate académico. Desde hace menos de tres décadas, en los países occidentales se está produciendo un heterogéneo movimiento filosófico que atribuye un gran valor moral y político a ciertos grupos sociales. Esta reivindicación ha ido ganando adeptos hasta reunir en la actualidad a un importante número de partidarios que consideran que a esos grupos les corresponden además derechos (Rodríguez, 2002).

Pese a la diversidad de posiciones, todos parecen estar de acuerdo en su rechazo parcial, por una parte, a la modernidad antropocéntrica e individualista; y por otra, al edificio teórico y práctico de las democracias liberales contemporáneas, incapaces de acomodar la diversidad social y proporcionar un trato igualitario a sus ciudadanos (ibíd.).

Distintos autores (Van Dyke, 1974; Taylor 1993; Kymlicka, 1996; Young, 1989) desde diferentes posiciones, defienden la atribución de derechos a ciertos grupos sociales, tales como los indígenas, las mujeres, los viejos, personas que viven en la pobreza, y otros. Para estos grupos — sostiene Young— “el mero reconocimiento de la igualdad de derechos [...] no ha supuesto ningún cambio en su situación de desventaja social, llegando el momento de reconocerles derechos de grupo”.

En el ámbito conceptual, lo anterior supone que es posible hablar de los grupos como titulares de derechos colectivos, que los derechos individuales necesitan de los derechos colectivos, y que no son pensables y realizables sin ellos. Desde esta perspectiva, los derechos de grupo nacen del hecho histórico y social de las diferencias, que incide decisivamente en la manera particular de concebir los mismos derechos humanos.

En el caso de las personas mayores, interesa resaltar que son titulares de derechos individuales —derechos de primera generación—, pero también son titulares de derechos de grupo —derechos de segunda y tercera generación—, por lo tanto se requiere que junto con el reconocimiento de sus libertades esenciales, puedan disfrutar también del ejercicio de derechos sociales de manera de lograr envejecer con seguridad y dignidad, lo que exige un papel activo del Estado, la sociedad y de sí mismas.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con otros grupos sociales, no existe todavía una amplia convención internacional en relación con los derechos de las personas mayores, por lo que la revisión del estado del arte en la materia debe incorporar el análisis de diferentes instrumentos existentes tanto a nivel global como regional.

2. Principales instrumentos internacionales

Existen dos fuentes en las que se establecen —directamente o por extensión— derechos de las personas mayores. La primera son los instrumentos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. La segunda proviene de los instrumentos de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y sus organismos especializados.

A nivel del Sistema de las Naciones Unidas se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las resoluciones en favor de las personas mayores adoptadas por la Asamblea General, los planes de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de 1982 y 2002, y los instrumentos desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Recomendación 162 y la Resolución relativa a seguridad social de la Conferencia Internacional de Trabajo, 89a. reunión 5-21 junio, 2001).

A nivel del Sistema de la OEA, se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así como la Resolución CE130.R19 sobre salud y envejecimiento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

El carácter normativo de estos instrumentos no es similar. La Declaración Universal de Derechos Humanos es un instrumento no vinculante; sin embargo, en el curso de los años su carácter normativo ha ido variando considerablemente, adquiriendo gran fuerza jurídica y política y convirtiéndose en un instrumento capaz de generar obligaciones legales de conformidad con el derecho internacional (Buergethal, 1989).

La Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA obliga a los Estados Parte a adoptar disposiciones de derecho interno para adecuar su legislación a lo establecido en ella. Lo mismo ocurre con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OEA, que crean obligaciones para los Estados Parte, pero su aplicación es progresiva y sólo exigen a los Estados adoptarlas hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

Los planes de acción, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la OIT y la OPS no son vinculantes. En general, establecen guías generales o aspectos técnicos complementarios para abordar una materia específica, pero no crean obligaciones legales para los Estados. También es diferente el trato que cada uno de estos instrumentos da a los derechos de las personas mayores.

A nivel global de las Naciones Unidas encontramos la siguiente situación:

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no hace referencia explícita a los derechos de las personas mayores, aunque el artículo 9 trata sobre “el derecho de todos a la seguridad social”. Tampoco —al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos— se prohíbe la discriminación basada en la edad, aspecto que sí está recogido en la legislación de varios países de la región (Naciones Unidas, 1999a). No obstante, es posible revisar la aplicación por extensión de los derechos establecidos en estos instrumentos, tal cual lo hizo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 1999.

Los planes de Acción Internacional sobre el Envejecimiento constituyen una base política a nivel internacional y proponen principios generales y directrices sobre las maneras en que la comunidad internacional, los gobiernos y las sociedades en su conjunto pueden hacer frente a los retos del envejecimiento (Naciones Unidas, 2002b).

Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas tratan temas específicos relacionados con las personas mayores y el envejecimiento. Lo mismo ocurre con la Recomendación 162 de la OIT, sobre los Trabajadores de Edad y la Resolución sobre seguridad social de la OIT, que establece recomendaciones relativas a la asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales para el conjunto de la población, pero que afectan particularmente al bienestar de las personas mayores.

A nivel regional, la Convención Americana de Derechos Humanos incluye la edad en el universo de “cualquier otra condición social” y en los derechos políticos, y a las personas mayores explícitamente en el “derecho a la vida”. No ocurre lo mismo con el Protocolo de San Salvador, que es el único instrumento vinculante que contiene disposiciones dirigidas específicamente a las personas mayores en el artículo 17 sobre Protección de los ancianos. Mientras que la Resolución CE130.R19 de la OPS trata particularmente el tema de la salud y el envejecimiento y establece recomendaciones para los Estados miembro.

A partir de noviembre de 2003, los países de la región cuentan con un nuevo instrumento programático, la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, la cual fue adoptada en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento convocada por la CEPAL en conjunto con el Gobierno de Chile y el Grupo Interinstitucional sobre Envejecimiento². Este instrumento se originó en la necesidad de dar seguimiento en la región a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que se realizó en Madrid en abril del 2002.

2.1. Derechos de las personas mayores en los instrumentos de las Naciones Unidas

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece algunos derechos fundamentales, entre los que se encuentran la igualdad y la prohibición de la discriminación por cualquier condición, el derecho a la seguridad social y a condiciones de vida adecuadas, entre otros. Todos los cuales son extensivos a las personas mayores y de importancia fundamental para el desarrollo de las libertades en la vejez, constituyendo un modelo o patrón moral para guiar las acciones de los Estados en la materia.

Un desarrollo más amplio se encuentra en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). De hecho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que los “Estados Parte en el Pacto deben prestar atención especial a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad” (ibíd.). Por esto en el año 1999, a propósito del Año Internacional de las Personas de Edad, el Comité preparó un documento de comentarios generales sobre la aplicación a las personas mayores de diversos artículos y disposiciones del Pacto, los que se exponen a continuación.

Igualdad de derechos para hombres y mujeres (artículo 3): implica que los Estados Parte deberían prestar atención especial a las mujeres de edad avanzada y crear subsidios no contributivos u otro tipo de ayudas para todas las personas, independiente de su género, que carezcan de recursos para alcanzar una edad especificada en la legislación nacional.

² Conformado por la CEPAL, el UNFPA, la OPS, OIT, BID, Banco Mundial y Programa sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas.

Derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8): entraña que los Estados Parte deben adoptar medidas que eviten la discriminación por cuestión de edad en el empleo y la profesión, garantizar condiciones seguras de trabajo hasta la jubilación, dar empleo a trabajadores de edad avanzada en circunstancias que permitan hacer mejor uso de su experiencia y conocimientos, y poner en marcha programas de jubilación reparatorios.

Derecho a la seguridad social (artículo 9): implica que los Estados Parte deben establecer regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio, establecer una edad de jubilación flexible, proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad establecida en la legislación nacional, no hayan finalizado el período de calificación contributivo y no tengan derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de seguridad social o ayuda y carezcan de ingresos de otra fuente.

Derechos protección a la familia (artículo 10): establece que los gobiernos y las ONG tienen el deber de crear servicios sociales en apoyo de la familia cuando existan personas de edad en el hogar, y aplicar medidas especiales destinadas a las familias de bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a las personas de edad avanzada.

Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11): implica que las personas mayores deberían lograr satisfacer necesidades básicas de alimentación, ingresos, cuidados, autosuficiencia, y otras, y establece el desarrollo de políticas que favorezcan la vida en sus hogares por medio del mejoramiento y adaptación de sus viviendas.

Derecho a la salud física y mental (artículo 12): supone efectuar intervenciones sanitarias dirigidas a mantener la salud en la vejez con una perspectiva del ciclo de vida.³

Derecho a la educación y cultura (artículo 13): debe ser abordado desde dos ángulos diferentes y a la vez complementarios: i) el derecho de la persona de edad a disfrutar de programas educativos, y ii) poner sus conocimientos y experiencias a disposición de las generaciones más jóvenes (ibíd.).

En las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha promovido que cada país defina por sí mismo una política orientada a las personas mayores, basada en propiedades, objetivos y planes nacionales, así como programas dirigidos a la acción que resuelva los problemas y necesidades de los propios mayores y los efectos del envejecimiento en las sociedades (Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999). A este nivel, el interés por las personas mayores data de 1973 (Naciones Unidas, 1973a; 1973b; 1977a; 1977b y 1980) y entre las más importantes en relación con los derechos en la vejez, se encuentra la Resolución 46/91 de 1991, en que se establecen los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en cinco temas:

- **Independencia:** incluye el derecho a la alimentación, el agua, la vivienda, el vestuario y la atención sanitaria adecuados. Derechos básicos a los que se añaden la oportunidad de un trabajo remunerado, el acceso a la educación y capacitación, el derecho a vivir en un entorno seguro y adaptable a sus necesidades y residir en su propio domicilio.
- **Participación:** comprende el derecho a la participación activa de las personas mayores en la aplicación de las políticas que incidan directamente en su bienestar, a compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes y a la posibilidad de formar movimientos o asociaciones.
- **Cuidados:** consigna el derecho de las personas mayores a beneficiarse de los cuidados de la familia, tener acceso a servicios sanitarios y disfrutar de los derechos humanos y

³ Para más detalle sobre la relación entre salud y derechos humanos, véase Tulipano (2003).

libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados y tratamiento.

- **Autorrealización:** establece el derecho de las personas mayores de aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial a través del acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.
- **Dignidad:** considera el derecho de las personas mayores a vivir con dignidad y seguridad, verse libres de explotación y malos tratos físicos o mentales, ser tratados con dignidad independientemente de su edad, sexo, raza, procedencia étnica, discapacidad, situación económica o cualquier otra condición y ser valorados debidamente con prescindencia de su contribución económica (Naciones Unidas, 1991).

El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento Viena 1982 es resultado de la Primera Asamblea Mundial sobre la materia realizada en Viena en 1982, en el que se incluyeron cuestiones relacionadas con el envejecimiento individual y de la población en el temario internacional, haciendo especial hincapié en la situación de los países desarrollados. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, por su parte, es resultado de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en España el año 2002 y que, a diferencia del Plan Viena, prestó especial atención a la situación de los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2002a).

En ambos planes existen diversas consideraciones esenciales que reflejan los valores humanos generales y fundamentales, y concretamente en el Plan Madrid 2002 se plantean como temas centrales:

- realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad; y
- garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, así como de sus derechos civiles y políticos, y eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las personas de edad (ibíd.).

La Recomendación 162 de la OIT (1980) trata sobre la aplicación de un programa que permita a los trabajadores prever las disposiciones necesarias, con el fin de preparar su jubilación y adaptarse a su nueva situación, proporcionándoles información apropiada. Según el texto de la recomendación, debe ofrecerse información al trabajador de edad mayor acerca de los siguientes temas:

- ingresos y prestaciones de vejez a los que pueda tener derecho;
- posibilidad de continuar la actividad profesional, especialmente a tiempo parcial, como también de constituirse en trabajador por cuenta propia;
- envejecimiento individual y cómo prevenirlo;
- utilización del tiempo libre;
- facilidades disponibles para la educación del adulto, bien sea para responder a los problemas específicos de la jubilación o mantener sus esferas de interés (OIT, 1980).

La Resolución relativa a la seguridad social de la OIT (2001) hace un llamado especial a considerar las repercusiones que impone el envejecimiento de la población a la seguridad social, tanto en los sistemas de capitalización como en los de reparto, proponiendo que las soluciones atinentes a la transferencia intergeneracional deben centrarse en medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo, deben encontrarse medios para obtener mayores niveles de crecimiento económico sostenible que den lugar a un aumento del empleo productivo, y recalca que —en

concordancia con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— la seguridad social es un derecho fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social y de ese modo garantizar la integración social (OIT, 2001).

En el plano regional de las Naciones Unidas, la *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* plantea metas, objetivos y recomendaciones para la acción en favor de las personas mayores en cada una de las tres áreas prioritarias acordadas en el Plan Madrid 2002. Representa un marco de referencia regional que los países deben adaptar a sus realidades nacionales con el fin de responder eficazmente a las necesidades e intereses de las personas mayores, propiciando la creación de condiciones que favorezcan un envejecimiento individual y colectivo con seguridad y dignidad. El desafío actual está centrado en la implementación de dichos acuerdos, para lo cual los países de la región deben hacer suyo este instrumento y diseñar creativamente las medidas que contribuyan a su concreción.

Los principios que la sustentan la Estrategia Regional son: envejecimiento activo, protagonismo de las personas mayores, respeto a la heterogeneidad de personas mayores, enfoque de ciclo de vida y de visión prospectiva de largo plazo, solidaridad intergeneracional. En el documento se plantean recomendaciones en tres áreas prioritarias, a saber:

- Personas de edad y desarrollo
 - protección de los derechos humanos de las personas mayores
 - acceso al empleo decente y al crédito para microemprendimientos.
 - inclusión laboral formal de las personas mayores
 - mejoramiento de la cobertura de pensiones no contributivas y contributivas
 - creación de condiciones para la participación en la vejez
 - acceso a la educación durante toda la vida
- Salud y bienestar en la vejez
 - cobertura universal de los servicios de salud
 - servicios integrales de salud que respondan a las necesidades de las personas mayores
 - promoción de conductas y ambientes saludables a través de programas sectoriales
 - normar los servicios de largo plazo
 - formación de recursos humanos
 - seguimiento de estado de salud de las personas mayores
- Entornos propicios y favorables
 - adaptación del entorno físico para una vida independiente en la vejez
 - apoyo a la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de apoyo
 - promoción de una imagen positiva en la vejez

En la quinta y sexta sección del documento de Estrategia se indican las acciones que los países, organismos internacionales e intergubernamentales, y la CEPAL —en su calidad de secretaría técnica— deben llevar a cabo para la aplicación, revisión y evaluación de la Estrategia.

En la Estrategia se establece que su aplicación es responsabilidad de los países firmantes y se les alienta a impulsar las acciones necesarias para lograr el pleno cumplimiento de los acuerdos. Las medidas que los países se comprometieron llevar a cabo para la aplicación de la Estrategia son:

- incorporación del envejecimiento en todos los ámbitos de la política pública.
- elaboración de planes y programas nacionales de envejecimiento.
- diseño de un sistema de indicadores de la situación de las personas mayores.

- desarrollo de una agenda de investigación en envejecimiento.
- solicitud de apoyo a los organismos internacionales para la aplicación de la Estrategia.

La evaluación y aplicación de la Estrategia está a cargo del Comité Especial de Población y Desarrollo, organismo intergubernamental que debe asumir el seguimiento de las metas nacionales a establecer por los países en un plazo no superior a seis meses de realizada la Conferencia. Los avances en la fijación de las metas nacionales se presentarán al Comité en el marco del trigésimo periodo de sesiones de la CEPAL (junio de 2004) y su revisión se realizará en el marco del trigésimo primer periodo de sesiones en el año 2006.

2.2. Derechos de las personas mayores en los instrumentos de la Organización de Estados Americanos (OEA)

En el marco de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador se proclaman las normas de derechos humanos aplicables a la región. La Convención entró en vigencia en 1969, mientras que el Protocolo casi 20 años más tarde.

Al igual que la Declaración Universal, la Convención Americana de Derechos Humanos incluye la edad como “otra condición social” objeto de discriminación que debe ser erradicada. No obstante, también comprende algunas disposiciones particulares en el artículo 4 sobre Derecho a la vida, específicamente la no imposición de la pena de muerte para los mayores de 70 años y en el artículo 23 sobre Derechos políticos, la posibilidad de reglamentar el ejercicio en cargos públicos a partir de determinada edad.

No ocurre lo mismo en el Protocolo de San Salvador, que establece medidas específicas dirigidas a las personas mayores tanto en el artículo 9, donde se indica que “toda persona tiene el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez”, como en el artículo 17 sobre protección a los ancianos, que señala:

Toda persona tiene derecho a la protección especial durante su ancianidad. En tal contenido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- *proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas,*
- *ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos,*
- *estimular la formación de organizaciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988).*

Al ser un instrumento vinculante, el artículo 17 del Protocolo de San Salvador obliga a los Estados Parte a garantizar progresivamente la protección y el disfrute de los derechos básicos (alimentación y atención médica), el derecho al trabajo y la participación en la vejez.

La resolución CE130.R19 sobre la salud y el envejecimiento de la OPS (2002), insta a los Estados a que “aboguen por la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores” (OPS, 2002) y realicen, entre otras actividades, las siguientes:

- adopten prioridades de atención en salud apropiadas para las personas mayores, y fijen metas con enfoque de género y estrategias de vigilancia en las áreas de salud

nutricional, actividad física, lesiones no intencionales, incluidas la prevención de las caídas y la salud mental;

- incrementen el acceso a la atención en salud de manera apropiada, así como el acceso a medicamentos esenciales a las personas mayores, especialmente aquéllas que carecen de recursos; y
- promuevan iniciativas de atención comunitaria y a largo plazo y reglamenten la prestación de asistencia a las poblaciones vulnerables.

Además, solicita al Director de la OPS, entre otros aspectos, que ayude a los Estados a trabajar en favor del desarrollo de entornos propicios y favorables para las personas mayores (ibíd.).

En general, en todos los instrumentos en que se establecen derechos de las personas mayores, ya sea directamente o por extensión, se reconoce, por una parte, que el asunto hoy en día no es sólo proporcionarles protección y cuidados, sino también asegurar su intervención y participación en la sociedad; y por otra, que la edad mayor puede convertirse en un factor de riesgo en que las personas corren peligro de perder sus derechos y verse rechazadas por la sociedad, a menos que esos derechos se determinen con claridad y de igual modo se reafirmen las responsabilidades que les incumben en relación con la comunidad en que viven (Huenchuan, 1999).

Sin embargo, cabe preguntarse al respecto ¿todos los derechos tienen que ser tratados sobre la base de una igualdad? Este asunto es de particular importancia con respecto a las personas mayores, debido al cuestionamiento del reconocimiento y protección de derechos particulares a partir de una diferencia basada en la edad (cronológica, fisiológica y social).

Si se examinan en profundidad los instrumentos analizados, se deduce que un reclamo particular da lugar a un derecho, y éste se vuelve por definición tan importante como otro reclamo particular, que a su vez puede dar origen a otro derecho (Prud'Home, 2000). Esto se debe, por una parte, a la dispersión de instrumentos y amplios temas a normar; y por otra, a la falta de una convención internacional que estandarice la materia.

Sin embargo, para los países de América Latina y el Caribe existe un instrumento de orden vinculante que norma los derechos básicos de las personas mayores: el Protocolo de San Salvador, que —aunque su cumplimiento sea progresivo— debería dar origen a una base mínima que guíe el accionar de los gobiernos.⁴ Con esto no se está proponiendo que en la región sólo se asuman como prioritarios los derechos básicos, sino se trata de rescatar un instrumento que puede ser de utilidad para garantizar y ejercer derechos en la vejez. Esto mientras se avanza en la consecución de una Convención Internacional cuyo marco lo constituyen por excelencia los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.

⁴ Véase en el anexo 1, los países que han ratificado el Protocolo de San Salvador.

II. Marco jurídico-legal en relación con las personas mayores en países de América Latina

1. Marco jurídico-constitucional

Las Constituciones son el pilar fundamental de las democracias, constituyen la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional y obligan a su cumplimiento; por lo que merecen siempre una atención especial.

En esta sección se presenta un análisis comparativo de las Constituciones, a fin de construir una perspectiva general del tratamiento de los derechos de las personas mayores en los países de la región. El marco analítico que proporciona puntos comunes de comparación para Constituciones tan diversas, son los derechos que incluyen los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.⁵ En lo que sigue se analizan las Constituciones de 21 países de la región⁶ con sus respectivas últimas reformas.

⁵ Se han elegido los Principios de las Naciones Unidas como marco general para el análisis en consideración y no el Protocolo de San Salvador, en la medida en que, a nivel nacional, algunos países han establecido derechos a las personas mayores más allá de lo mínimo establecido en este instrumento.

⁶ Argentina (1853), Bolivia (1994), Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Costa Rica (1949), Cuba (1976), Ecuador (1998), El Salvador (1983), Guatemala (1993), Honduras (1982), México (1971), Nicaragua (1995), Panamá (1972), Paraguay (1992), Perú (1993), Puerto Rico (1952), República Dominicana (1994), Trinidad y Tabago (1997), Uruguay (1997) y Venezuela (2000), con sus últimas reformas.

En 19 de los 21 países estudiados se establecen derechos específicos de las personas mayores, y en general se concentran en el derecho al cuidado (13 países) y a la garantía de algunos derechos básicos, como la seguridad social (12 países). En un menor número se reconoce el derecho a la dignidad (6), el trabajo (5), la participación (2) y en tres países se instaura el voto facultativo en el marco de los derechos políticos garantizados a nivel constitucional.

El derecho al **cuidado** tiene diferentes expresiones en los países en estudio. En algunos se establece como una garantía particular (Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela), en otros países forman parte de la protección hacia otros grupos vulnerables o frágiles, como son los niños o las mujeres, o bien se incluye el cuidado de las personas mayores en el contexto más amplio de la protección de la familia.

El derecho a la **seguridad social** —que en sí se contextualiza en el ámbito más amplio del derecho a la independencia, pero que por su importancia singular se analiza en forma separada— está dirigido a brindar protección frente a las consecuencias de la vejez en la capacidad de obtener los medios necesarios para lograr una vida digna. Un aspecto importante al respecto es que tanto en Brasil como en Ecuador se establece explícitamente que el derecho a la seguridad social debe incorporar a la población rural.

El derecho al **trabajo** —que al igual que el derecho a la seguridad social se contextualiza en la esfera del derecho a la independencia— está consignado de distintas formas en las Constituciones de los países en estudio. En Cuba se centra en la protección adecuada al trabajador impedido por su edad; en Guatemala se garantiza que los trabajadores de 60 años y más sean objeto de trato adecuado a su edad, y en Panamá se establece el derecho al trabajo sin distinción de edad, lo mismo que en Paraguay y Venezuela.

El derecho a la **dignidad** tiene diferentes expresiones en las Constituciones analizadas, pero en general se asocia a la eliminación de las formas de discriminación basadas en la edad (Brasil, México), y la protección de las personas mayores contra la violencia doméstica (Costa Rica, Ecuador). Un desarrollo diferente se registra en Paraguay, que instaura la promoción de la calidad de vida de la población reconociendo factores condicionantes como la edad.

El derecho a la **participación**, adquiere igualmente formas particulares en los países que lo contemplan. En Brasil se garantiza la participación en la comunidad al igual que en Colombia, país que además de promover la integración comunitaria, fomenta una vida activa en la vejez. En Ecuador, en tanto, se va más allá incorporando a la diversidad basada en la edad en el sistema de planificación nacional.

Otras prerrogativas de las personas mayores establecidas a nivel constitucional y que siguen lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, son: i) la no imposición de la pena de muerte a las personas mayores de 70 años, garantizada en la Constitución de Guatemala, donde se excluye de la pena de muerte a los mayores de 60 años, disminuyendo en 10 años la edad límite para la aplicación de la pena de muerte; ii) el ejercicio de cargos públicos a partir de determinada edad, que en la mayoría de las Constituciones analizadas se establece entre los 60 y 70 años.

Finalmente, en las Constituciones de Brasil, Ecuador y Perú se establece el **voto facultativo** para personas mayores de 60 o 70 años, homologando su situación con aquella de las personas que no saben leer y escribir.

Cuadro 1

**DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES ESTABLECIDOS EN LAS CONSTITUCIONES
DE 21 PAÍSES SELECCIONADOS**

Derecho	Nº de países	Países
Independencia	15	Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Cuidado	13	Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela
Participación	3	Brasil, Colombia, Ecuador,
Dignidad	5	Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay

Fuente: Constituciones de Argentina (1853), Bolivia (1994), Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Costa Rica (1949), Cuba (1976), Ecuador (1998), El Salvador (1983), Guatemala (1993), Honduras (1982), México (1971), Nicaragua (1995), Panamá (1972), Paraguay (1992), Perú (1993), Puerto Rico (1952), República Dominicana (1994), Trinidad y Tabago (1997), Uruguay (1997) y Venezuela (2000), con sus últimas reformas.

Una cuestión importante de analizar, más allá de la positivización de ciertos derechos a nivel constitucional, es si consideran a las personas mayores como objeto de protección o sujeto de derecho. La distinción entre objeto y derecho se funda en que el objeto en sí mismo no tiene conciencia del derecho y disfruta pasivamente de la garantía, en tanto que el sujeto es una parte activa en la construcción y ejercicio de los derechos.

En general en todas las constituciones, exceptuando aquellas que establecen derechos a la participación, las personas mayores son consideradas como objeto de protección, es decir, entes pasivos que deben ser amparados por el Estado, la sociedad y sus familias. Este tema nos conduce a un asunto de particular importancia: la adquisición de derechos sin la consustancial dimensión de las obligaciones —cuestión abordada particularmente en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad—, en tanto que la relación entre derechos y obligaciones constituye una dimensión vinculante de la vida colectiva y repercute a nivel de la creación de solidaridades, y por consiguiente, de una sociedad más democrática y plural desde el punto de vista de las diferencias de edad.

2. Marco de leyes especiales

En la pirámide jurídica del marco legal existente en los países de la región se pueden encontrar, en un rango intermedio, leyes relacionadas con las personas mayores, que a su vez se pueden agrupar en diferentes categorías de análisis. En esta sección nos referiremos específicamente a las leyes especiales generales, que constituyen el marco que norma las acciones en materia de envejecimiento a nivel nacional.

En los países de la región existe una variedad importante de legislaciones relacionadas con las personas mayores; no obstante, solo en algunos de ellos se han promulgado leyes especiales generales, como por ejemplo en Brasil,⁷ Costa Rica,⁸ México,⁹ Paraguay¹⁰ y El Salvador;¹¹ y en países como Honduras y Venezuela los proyectos de ley de naturaleza similar están en trámite.

⁷ Ley 8.842 de 1994.

⁸ Ley 7.935 de 1999.

⁹ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002.

¹⁰ Ley Nº 1.885 de 2002.

¹¹ Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, Decreto 717 de 2002.

En todas las leyes promulgadas se establece el límite cronológico de la vejez, que en general se centra en los 60 años —exceptuando Costa Rica, que lo establece en los 65 años—. Los objetivos que persiguen estas leyes también varían, aunque se concentran en establecer los derechos de las personas mayores y legislar para asegurar su pleno ejercicio (Costa Rica, México, Paraguay), garantizar una atención integral de las personas mayores (El Salvador), o bien establecer la base jurídica de la política nacional de vejez (Brasil). Asimismo, los instrumentos que se plantean para lograr dichos objetivos son diferentes. Mientras en algunos países se identifican las funciones a desarrollar por algunos ministerios u organismos del Estado (Brasil, Costa Rica y México), en otros se establecen las acciones a realizar en diferentes áreas temáticas como son salud, participación, trabajo y seguridad social, imagen, vivienda y urbanismo, y otras (El Salvador, Paraguay). Importante es recalcar al respecto que, en la mayoría de los casos, se establece que además del Estado, son responsables del bienestar de las personas mayores la sociedad en su conjunto, las familias y ellas mismas.

En cuanto a las disposiciones por área temática se pueden detallar las siguientes:

Cuadro 2

DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN LEYES ESPECIALES GENERALES SOBRE PERSONAS MAYORES EN CINCO PAÍSES SELECCIONADOS

Temas	Disposiciones
Seguridad económica	Las disposiciones incluyen desde la preparación para la jubilación hasta medidas para eliminar la discriminación por edad en el trabajo. También, como ocurre en Costa Rica, se establece el asesoramiento para acceder a fuentes de financiamiento o la creación de organizaciones de grupos productivos de personas mayores, flexibilidad horaria, etc.
Salud	En todas las leyes se incluye la salud como un derecho básico y no solo se garantiza la asistencia sanitaria sino además se promueve la prevención y tratamiento de enfermedades en la vejez, haciendo énfasis particular en las personas con ciertos niveles de dependencia. En algunas leyes se incluye de manera especial disposiciones para instituciones de larga estadía.
Vivienda y urbanismo	En general las leyes establecen la creación de programas habitacionales dirigidos expresamente a las personas mayores o el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas, así como la eliminación de barreras arquitectónicas y urbanas.
Participación	En todas las leyes se valoriza la participación de las personas mayores y se establecen derechos al respecto. En algunos casos se promueve su participación en la formulación e implementación de intervenciones que los afecten.
Violencia y discriminación	En el conjunto de las leyes se indican medidas específicas para la eliminación del maltrato contra las personas mayores. La discriminación basada en la edad igualmente es una cuestión recurrente en todas las leyes analizadas y en algunas de ellas se protege el derecho a la imagen, tanto a nivel de medios de comunicación como a través de medidas desarrolladas en el ámbito de la cultura y la educación.

Fuente: Ley 8.842 de 1994 (Brasil), Ley 7.935 de 1999 (Costa Rica), Ley de los derechos de las personas adultas mayores de 2002 (México), Ley 1.885 de 2002 (Paraguay) y Decreto 717 de 2002 (El Salvador).

Como se deduce, los temas que tratan estas leyes son amplios e incluyen buena parte de los derechos establecidos a nivel internacional. La mayoría de ellas fueron promulgadas a partir de 1999 —exceptuando Brasil donde fue promulgada en el año 1994—, luego de una amplia campaña

de sensibilización con respecto al tema del envejecimiento desarrollada en el marco del Año Internacional de las Personas de Edad.

Respecto de los derechos garantizados a nivel constitucional, en las leyes especiales generales se observa un considerable progreso. Con todo, una cosa es proclamar las leyes y otra muy distinta es lograr que los gobiernos y sus instituciones las acaten y hagan cumplir. Sin embargo, el consenso nacional existente en cuanto a la necesidad y utilidad de la norma que conduce a su promulgación, constituye un paso indispensable en la responsabilidad que incumbe a su acatamiento. El cumplimiento de la norma requiere de una amplia visión y un cambio en las actitudes y prácticas tradicionales con respecto a las personas mayores, tanto a nivel público como de la sociedad en general. En algunos casos las disposiciones establecidas demandan además la existencia de recursos e institucionalidad para llevarlas a cabo.

Pese a ello, tal como plantea Buergethal (op.cit.), el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones transforma las aspiraciones en una obligación y compromiso legal, y hace que las cuestiones relativas a su observancia se conviertan en cuestiones de legítimo interés para la acción internacional y el debate político interno. En el caso de las leyes especiales generales dirigidas a personas mayores, su observancia supone un papel activo de la sociedad en su conjunto, pero también de las personas mayores en tanto individuos y grupos.

III. Marco programático sobre vejez y envejecimiento: conceptos y elementos para su análisis y seguimiento

1. Aspectos conceptuales

1.1. El concepto de vejez y calidad de vida

a) Concepto de vejez

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

En primer lugar, hay que diferenciar entre los aspectos cronológicos de la definición de vejez y la construcción social de la misma. Según un criterio cronológico, la vejez se inicia a partir de los sesenta años —de acuerdo al criterio de Naciones Unidas—, frontera que ha ido variando más en los últimos tiempos que en toda la historia occidental. En el siglo XIII se era viejo a los de 30 años, a principios del siglo XIX a los 40, y hoy en día la edad a partir de la cual se considera a una persona mayor está en entredicho.

La definición cronológica de la edad es un asunto sociocultural, cada sociedad establece el límite de edad a partir del cual una persona se considera mayor o de edad avanzada.

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

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

b) Calidad de vida en la vejez

La calidad de vida en la vejez es un asunto trascendental que afecta no solo a las personas mayores, sino también a sus familias y al conjunto de la sociedad, y si bien en las últimas décadas el concepto ha sido uno de los más utilizados en las ciencias sociales y en la planificación social en general, en relación al envejecimiento no pierde vigencia, es más, plantea serios retos en términos de desarrollo conceptual y aplicación práctica.

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

A nivel práctico, en la región se identifican tres ámbitos de desafíos en relación a la calidad de vida en la vejez:

- A nivel de mercado, el aumento del número absoluto y relativo de personas mayores provoca modificaciones tanto en el mercado del trabajo como de bienes y servicios.
- A nivel de sociedad, genera nuevas formas de organización de la familia, así como diversas respuestas de la comunidad a los nacientes desafíos de bienestar.
- A nivel de Estado, se debe hacer frente a las nuevas tensiones sociales surgidas de las necesidades de financiamiento de los sistemas de seguridad social, a los cambios en las relaciones de dependencia económica entre generaciones y a la competencia intergeneracional por los puestos de trabajo (CEPAL, 2000).

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

Como contrapartida, las personas mayores están contribuyendo a sus familias y comunidad de distintas formas, desde el cuidado de niños hasta constituirse en la fuente de ingresos más permanente y segura de los hogares que forman parte.

De lo anterior, se deduce que el objetivo central de las intervenciones dirigidas a las personas mayores de la región tienen relación directa con mejorar su calidad de vida y por ende asegurar el ejercicio de derechos sociales. Esto significa, mejorar la condición y posición de las personas mayores. La primera referida al estado material que garantice el acceso y disfrute de recursos y servicios que aseguren una vejez digna (ingresos, créditos, vivienda adecuada, salud, etc.). La segunda concerniente a los aspectos estructurales que determinan la ubicación social de las personas mayores en el conjunto de la sociedad (imagen social, solidaridad intergeneracional, etc.). Ambas considerando que la vejez es una categoría variable y heterogénea compuesta por personas con intereses y necesidades diferentes.

En la región este ideal se traduce en asegurar elementos objetivos relacionadas con las necesidades cotidianas de las personas mayores tales como seguridad de ingresos, acceso a servicios sociales y sanitarios, fortalecimiento de las redes de apoyo social, entornos físicos favorables, etc.; y aquellos relacionados con los intereses estratégicos de la vejez como la erradicación de la violencia y discriminación, imagen positiva del envejecimiento, y empoderamiento de las personas mayores, entre otros.

1.2. Políticas públicas y políticas de vejez

a) Políticas públicas

No existe un significado unívoco de política pública. Tampoco existe una única forma que pueda adquirir a nivel programático. Algunas definiciones describen sus contenidos en términos operativos y otras intentan homogeneizar algunos criterios básicos para su distinción y significación (véase Subirats 1989 y Hogwood-Gunn, 1984 en Ferri s/f). En general existe acuerdo, que la definición de política pública dependerá del tipo de análisis que se realice y los fines del mismo (por ejemplo en estudio tradicional se centra en el por qué se adoptó la política mientras que el estudio de impacto en la finalidad de la misma). Asimismo existe consenso en que no se trata de un acto o respuesta aislada.

Para fines de análisis del proceso político de la política (juego de intereses), Oszlack y O`donell (1990) definen una política pública como un *conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales. Puede inferirse una cierta discrecionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.* Otros autores (Meny y Thoening en Ferri, s/f) antes de dar una definición concisa y cerrada de política prefieren atribuir determinadas características.

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

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

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

Para efectos de este trabajo, entenderemos que una política es una toma de posición de parte del Estado respecto de un problema que ha causado interés público (agenda pública) y se ha logrado instalar como cuestión en la agenda de gobierno (véase recuadro 1).

Recuadro 1
AGENDA PÚBLICA Y AGENDA DE GOBIERNO

Agenda pública: integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedores de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Entre los requisitos para que un asunto ingrese a la agenda pública se encuentra:

- que sea objeto de atención amplia o al menos de conocimiento público
- que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y,
- que el público conciba que la acción es competencia de alguna entidad gubernamental

El estudio de la agenda pública busca saber cómo determinadas asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general para alcanzar a constituirse como problema público.

Agenda de gobierno: conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido actuar.

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

La agenda pública es por lo general más abstracta, general y amplia en extensión y dominio que la agenda de gobierno. La agenda de gobierno tiende a ser más específica, concreta y acotada, definiendo los problemas específicos. La naturaleza y dinámica de ambas agendas es diversa y a veces abiertamente conflictiva.

Fuente: Elder y Cobb, 1993

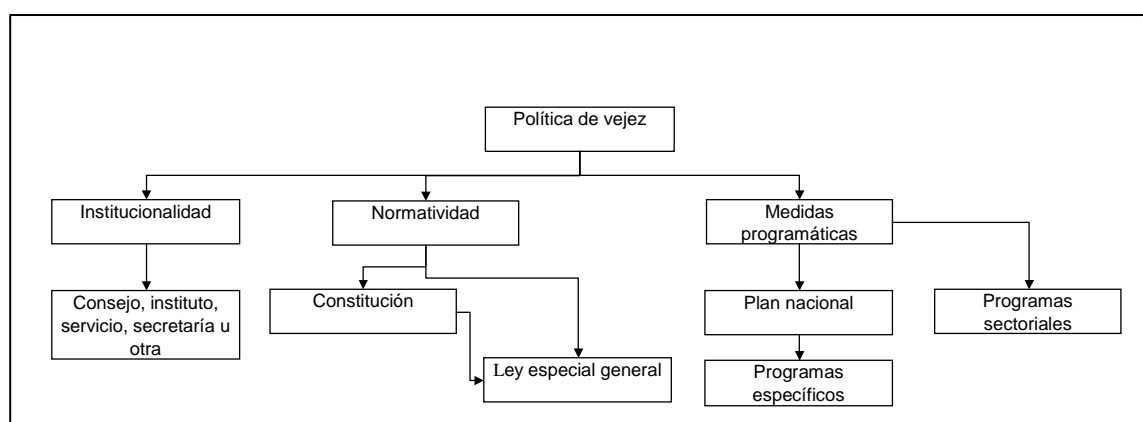
a) Políticas de vejez

Entenderemos las políticas de vejez como aquellas acciones organizadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual (Huenchuan, 1999), y que dentro de sus atributos generales se encuentra que cuentan con una institucionalidad, medidas programáticas y normatividad.

- La **institucionalidad** se refiere a la entidad responsable de la implementación, seguimiento y rediseño de la política, la cual puede ser un instituto, servicio, consejo u otra base institucional.
- Las **medidas programáticas** se refieren a la explicitación de intervenciones concretas expresadas en objetivos y resultados, así como la articulación de actividades que llevarán a su consecución.
- La **normatividad** se refiere al mandato legal de su cumplimiento, expresado en una ley específica y un marco de procedimientos.

A modo de ilustración, en la figura 1 se presentan los atributos ideales una política de vejez

Figura 1
ATRIBUTOS IDEALES DE UNA POLÍTICA DE VEJEZ



Fuente: Elaboración propia.

Vale advertir que lo anterior no es más que una forma analítica de presentar una política. Constituye una propuesta de orden teórico, puesto que bien sabemos que en la realidad este círculo no es tan rígido como lo aquí presentado.

En efecto, en general no existe una institución encargada de la cuestión a nivel gubernamental, debido que pueden existir varias instancias donde los asuntos relacionados con el envejecimiento se entrecruzan o superponen. No obstante, la propuesta es que dichas instituciones logren establecer mecanismos de cooperación o coordinación interinstitucional en que pongan a disposición de un objetivo común sus recursos y poder.

De igual manera, no en todos los países el sustento legal específico puede existir como tal. En algunos países, las acciones se sustentan en la constitución —que puede contener disposiciones particulares en favor de las personas mayores—, algunos disponen de mandatos constitucionales y también de leyes especiales; mientras que otros cuentan solo con leyes especiales, las cuales incluso pueden ser de distinto carácter: general, de referencia o por extensión.

Así mismo la planificación de las intervenciones puede tomar diferentes formas. Una de ellas es que la misma política contenga los lineamientos programáticos para llevarla a cabo, o bien se cuente con un plan nacional específico o con programas sectoriales de “alistamiento”.

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

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

Como se deduce, no existe un patrón único de los contenidos de una política. No obstante, el ejercicio es importante de manera de ordenar la discusión y el análisis en relación a éstas; situando las políticas de vejez en el marco más amplio de las políticas públicas.

2. Elementos para el análisis de las políticas de vejez

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

2.1. Proceso de construcción de una política

Es aceptado que toda política atraviesa por un ciclo de vida y que las etapas de las políticas públicas están secuencial y cronológicamente ordenadas. El primer momento es la constitución del problema como un asunto público, y posteriormente —una vez aceptado en la agenda de gobierno— se inicia la disputa por su definición.

Esta definición es un producto político, crea un discurso, localiza responsabilidades y moviliza las acciones a determinados elementos “iluminados” por esa definición. Este es el momento más importante en el proceso de una formulación de la política. Aquellos elementos no contenidos en la definición de la cuestión quedarán fuera de ella.

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

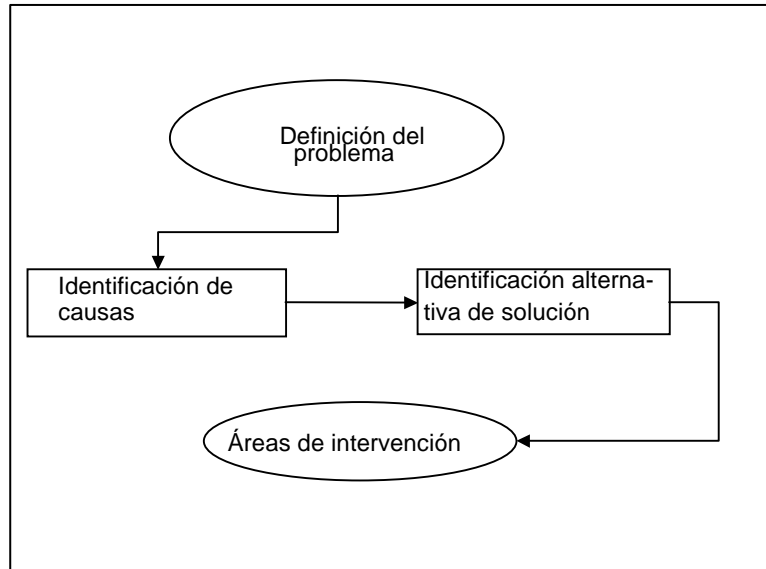
Vale mencionar que de la calidad de la definición de la cuestión depende la posibilidad de definir su solución. Una vez definido el problema, se identifican las causas y las alternativas de solución, las cuáles pueden dar origen a ámbitos de intervención específicos. Este proceso lo graficamos en la figura 2. En la etapa de formulación es preciso diseñar los instrumentos,¹²

¹² En el caso de las políticas de vejez, nuestra propuesta de instrumentos programáticos es: macro (nacional): plan de vejez; medio (ministerios, institutos autónomos del estado, etc.): programas sectoriales; micro (ámbito regional, local): proyectos (es la planificación de la intervención más concreta).

construir un marco legal y lograr una base institucional para su implementación y posterior seguimiento.

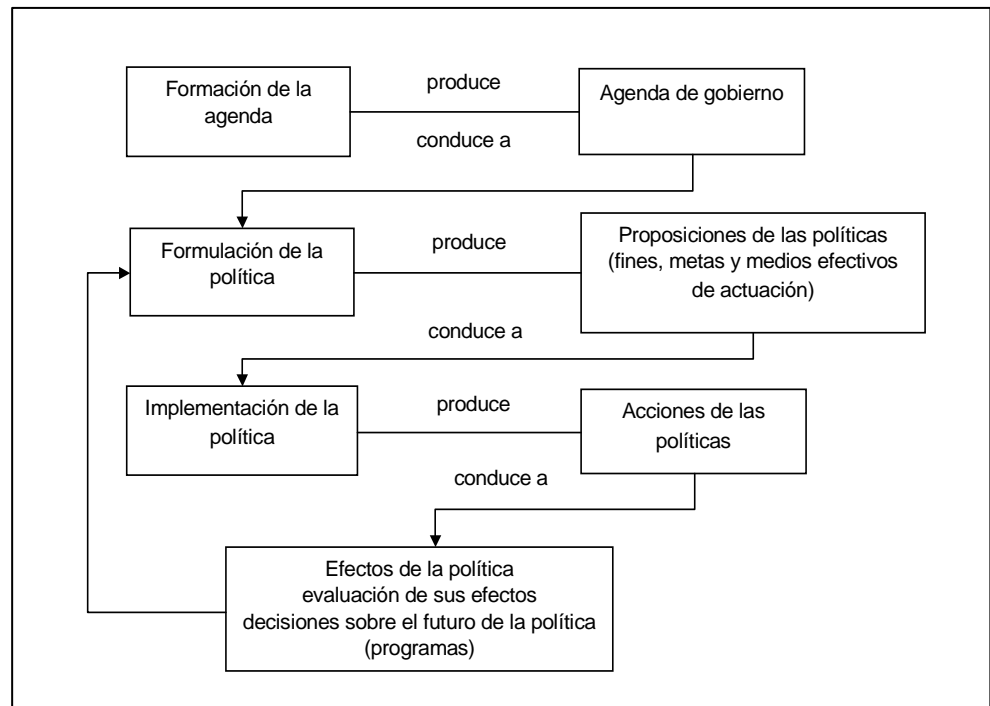
En la figura 3 graficamos simplificada el proceso de construcción de una política, que incluye la definición del problema, formulación de la política e implementación de la misma.

Figura 2
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3
CICLO DE VIDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaborado en base a Aguilar, 1996.

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

Se hace necesario hacer la salvedad que el esquema de fases sucesivas de policy making presentados en la figura 3, es útil como herramienta de análisis y tiene una amplia difusión entre los científicos sociales. Algunos autores concluyen que se ajusta más al análisis de los modos top-down y prescriptivos de hacer gobierno (Toledo, 2003); no obstante ello, para efectos de este documento resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en etapas y presentar un ejercicio teórico para el análisis.

Un complemento de las fase secuenciales de la construcción de una política puede ser aquella que distingue dimensiones que pueden desarrollarse simultánea o traslapadamente y que se relacionan recursivamente; a saber:

- **Dimensión simbólica o conceptual:** proceso de construcción de problemas, explicitación de demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos, sistemas de creencias y finalmente a la conformación de la agenda pública de actuación (formación de la agenda pública).
- **Dimensión sustantiva:** proceso en que se negocian los contenidos y opciones de fondo y se formalizan por medio de las decisiones jurídicamente respaldadas (formación de la agenda de gobierno).
- **Dimensión operativa:** proceso en que se ponen en marcha mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos (implementación) (Toledo, 2003).

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

2.2. Enfoques que guían la interpretaciones de las cuestiones que abordan las políticas de vejez

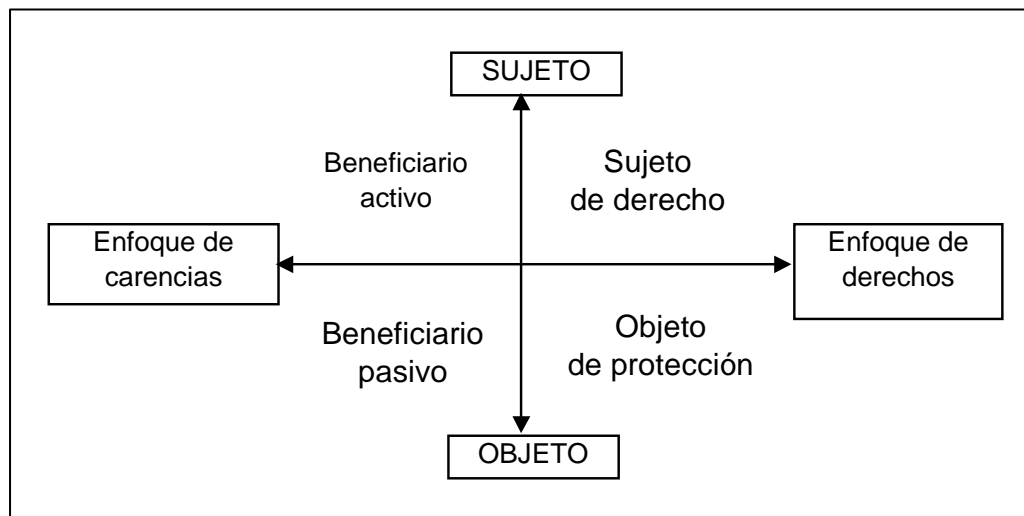
Ya hemos dicho que los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb, 1993) y que en el caso de las personas mayores, las cuestiones a abordar se relacionan directamente con la concepción de la vejez a partir de la cual se delinearán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

A nivel programático, la concepción predominante ha sido la construcción de la vejez como carencias de todo tipo: económicas, físicas y sociales. Las primeras expresadas en falta de ingresos, las segundas en falta de autonomía, la tercera en falta de roles sociales. Se define la intervención a partir de lo que las personas mayores no poseen en comparación con otros grupos sociales de acuerdo a un modelo androcéntrico de la organización y funcionamiento de la sociedad. Mientras que los instrumentos de políticas son paliativos para superar esas pérdidas o carencias. Esta interpretación está presente tanto en los enfoques de pobreza e integración social (véase recuadro 2).

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

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

Figura 4
POBLACIÓN OBJETIVO Y ENFOQUES DE POLÍTICAS



Fuente: Elaboración propia.

Con la introducción de estas distinciones, se pretende aclarar que una política puede explícitamente adherir a un enfoque de derechos, pero solo los fines y contenidos de la misma, nos darán una certeza al respecto. Lo mismo en el caso del enfoque de carencias, se puede hacer una valorización de la participación de las personas mayores, pero en sus contenidos se expresa una concepción paternalista e infantilizante de la vejez.

DEFINICIÓN DE LA CUESTIÓN EN LAS POLÍTICAS DE VEJEZ: POBREZA E INTEGRACIÓN

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

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

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

La vejez como un asunto de integración social: La noción de integración social podemos encontrarla en los trabajos de Durkeim que instala la discusión en torno que las sociedades modernas producen y mantienen un orden social, entendiendo la integración social en referencia a los medios y modos de organización y regulación de la sociedad, partiendo de una concepción de la sociedad como un sistema de orden que incluye el complejo de normas reguladoras (Alfaro y Baez, s/f). Otros autores comprenden la integración social como un proceso donde los elementos tienden a coordinar en un todo unificado y homogéneo (Pratt, 1987) o como "interdependencia dentro de un sistema funcional que mantiene lo diverso en la unidad, orden y coherencia en un cierto espacio y tiempo" (Scioveletto, 1986). En general, el concepto de integración social comprende a la sociedad como un sistema – armónico o en conflicto – que debe tender al orden, sincronización y disciplinamiento de las partes. Los sujetos por tanto deben adherirse al sistema y mantener la estructura.

En el caso de la vejez, ciertas teorías conciben que en esta etapa de la vida existe un proceso de desapego paulatino. Por ejemplo, la teoría funcionalista del envejecimiento considera la vejez como una forma de ruptura social y, en términos de la teoría del rol, como una pérdida progresiva de funciones; mientras que la teoría de la desvinculación, plantea que la vejez se caracteriza por un alejamiento mutuo. La persona mayor reduce voluntariamente sus actividades y compromisos, mientras que la sociedad estimula la segregación generacional presionando, entre otras cosas, a que se retire (Huenchuan y Toledo, 1999). Esto significa, en términos de integración social que son necesarias intervenciones que mantengan a las personas mayores vinculadas al sistema y su comportamiento sea funcional a la reproducción de la estructura y sus componentes.

En el ámbito de políticas encontramos que en Europa a partir de la década del setenta las políticas de vejez y los sistemas de protección social detectan nuevas necesidades que incluyen objetivos de carácter social, contemplando fundamentalmente los problemas que conciernen a la integración social de los viejos/as y la pérdida de la autonomía principal (Castells, 1992); y evitar así que la muerte social se adueñe de los viejos/as antes que los haya abandonado la vida biológica (Guillermard, 1992). En materia de protección social, esta opción supone conceder preferencias a las acciones de ayuda a domicilio y las soluciones alternativas a la institucionalización y la hospitalización, a fin de mantener a las personas mayores en su entorno habitual y prevenir los riesgos de des-inserción que implican las separaciones bruscas de este (ibid).

Fuente: Huenchuan, 2003

3. Elementos para el seguimiento de las políticas de vejez

El seguimiento es un procedimiento de conocimiento profundo y crítico de la intervención en curso e implica una continua recogida y tratamiento de datos. Este proceso permite descubrir anomalías durante la ejecución, brindar correcciones y reorientaciones técnicas, y en general se destina a adaptar la intervención a la circunstancias. Se distingue de la evaluación en que ésta es un proceso más completo de análisis de la acción y se centra en la pertinencia de los objetivos fijados y la estrategia seleccionada (Beaudoux y otros, 1992).

La utilidad del seguimiento se resumen en dos aspectos centrales: i) es un medio de control que permite verificar si lo avanzado se corresponde con lo previsto, ii) es un medio de administración que estimula la reflexión, y permite tomar medidas prácticas para corregir y adaptar la intervención cuando sea necesario.

Existen diferentes tipos de seguimiento, entre ellos identificamos aquellos dirigidos a monitorear la validez de una intervención, la ejecución de las acciones o la consecución de logros. Nuestro interés se centra en el tercer tipo el cual es definido como el procedimiento que vigila, mide y reporta en forma objetiva los avances producidos en el bienestar de la población.

En cuanto a los actores del proceso de seguimiento, se pueden identificar: i) planificadores que son quienes han diseñado la acción y las estrategias de la misma; ii) ejecutores quienes implementan las acciones en terreno; iii) actores que son aquellos a quienes están dirigidas las acciones. También pueden existir otros involucrados como las organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales de apoyo. Todo depende de la naturaleza de la acción y de los propósitos del proceso de seguimiento.

En cuanto a las características de un proceso de seguimiento, lo más importante es que sea liviano (no exigir demasiados recursos), orientado (escoger adecuadamente los indicadores para aprehender la realidad y definir claramente la información que se requiere), concertado (involucrar a diferentes actores), y combinar elementos de orden cuantitativo y cualitativo. Pero lo esencial es, en primer lugar, diseñar el sistema.

El diseño de un sistema de seguimiento constituye un paso fundamental en el proceso. Requiere planificar un método consistente que responda los objetivos del mismo. E incluye las siguientes etapas:

- Revisión del documento de política con el propósito de identificar: objetivo principal, objetivos intermedios y resultados necesarios para lograr los objetivos intermedios.
- Definición de objetivos del sistema de seguimiento que responda a las necesidades de información para la toma de decisiones (¿qué se quiere obtener del sistema?).
- Identificar los objetivos de política a abordar en el sistema y elegir una definición acorde a lo planteado en la misma.
- Seleccionar los indicadores que se medirán en función de los objetivos intermedios perseguidos en la política.
- Seleccionar los instrumentos de medición de los indicadores.
- Identificar y seleccionar las fuentes de datos a utilizar.
- Identificar el personal o la institución que realizará la mediciones y la periodicidad de las mismas.

- Determinar el costo del sistema y la aplicación del mismo.
- Determinar el sistema de transferencia de la información (cómo se transmitirán la información).

En el caso de las políticas de vejez, el diseño de un sistema de seguimiento no difiere sustancialmente de los contenidos aquí descritos.¹³ No obstante, hay que considerar, que tal como planteamos es importante tener claridad respecto de cuáles son los marcos teórico-conceptuales que definen el objeto de intervención, para lo que se requiere un análisis de la política en relación a los conceptos que privilegia, los enfoques que utiliza y que guían el conjunto de la acción.

¹³ Un instrumento útil para el diseño de un sistema de seguimiento es la Matriz Lógica que se presenta en el anexo 2.

IV. La situación en la región: tendencias generales de las políticas de vejez

Como hemos señalado en el estudio de las políticas de vejez es necesario centrarse en el ciclo de vida de la política y considerar para su análisis elementos tales como: definición de la cuestión, actores involucrados y ámbitos de acción de la política. En la descripción y análisis de estos elementos nos concentraremos en este apartado, tomando como casos de estudio las políticas de vejez de seis países de la región: Bolivia,¹⁴ Brasil,¹⁵ Chile,¹⁶ Costa Rica,¹⁷ El Salvador¹⁸ y Perú.¹⁹

1. Definición de la cuestión en las políticas de vejez

La definición de la cuestión en las políticas de los países en estudio se centra en aquello que las personas no poseen, es decir, carencias de índole económico, psicológico o social, y en la inexistencia de condiciones para lograr la inclusión social y ejercicio de los derechos de la vejez.

¹⁴ Plan Nacional para el Adulto Mayor (2001).

¹⁵ Ley 8.842 que regula la política nacional de personas mayores (1994).

¹⁶ Política Nacional para el Adulto Mayor (1996).

¹⁷ Política Nacional para la atención de la persona adulta mayor: plan de acción 2002-2006 (2002).

¹⁸ Política nacional de atención a la persona adulta mayor (2001).

¹⁹ Lineamientos de Política para las personas adultas mayores (2002).

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

En otros países se pone énfasis en la inexistencia de condiciones para lograr la integración familiar, comunitaria y social en la vejez (El Salvador), alcanzar un envejecimiento saludable (Bolivia) o promover la autonomía, integración y participación efectiva de las personas mayores en la sociedad (Brasil). En Perú, en tanto, se hace hincapié en los factores que deterioran las condiciones de vida de las personas mayores y les impiden alcanzar una vejez satisfactoria y saludable.

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

Se reconoce, de esta manera, que el envejecimiento, más allá de un cambio en la estructura de edades, es un fenómeno social que plantea un desafío a las actuales formas de organización social, económica, cultural y política de las sociedades, y que se requieren intervenciones para mejorar las actuales condiciones de vida de las personas mayores, pero también intervenciones de orden estructural y estratégico que conduzcan a un cambio a nivel societal.

2. Actores de las políticas de vejez

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

En Brasil, Chile y Costa Rica se establece la coordinación y articulación de acciones sectoriales vinculadas al tema a nivel de ministerios, municipios, ONG, organismos privados y de cooperación internacional; y en todos ellos, las personas mayores tienen algún nivel de participación en instancias institucionales:

- En Brasil se establece que el Consejo Nacional de los Derechos de las Personas Mayores —cuya función es supervisar y evaluar la política, así como el acompañamiento a los órganos del Estado en su aplicación— debe incorporar a nueve representantes de la sociedad civil organizada, actuantes en el campo de la promoción y defensa de los derechos de las personas mayores (Decreto 4.227 de 2002).
- En Chile, el Consejo Consultivo para el Adulto Mayor —cuya función es asesorar al director nacional del servicio en temas referidos a planes y programas de vejez— está integrado por académicos, representantes de organizaciones de personas mayores inscritas en un registro del Servicio Nacional para el Adulto Mayor (SENAMA) y representantes de instituciones que trabajan temas de vejez y envejecimiento (Ley 19.828 de 2002).

- En Costa Rica, la política indica que se ejecutará en estrecha relación y participación de las instituciones públicas y privadas y demás organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas mayores. Al igual que en los otros países, el Consejo Nacional de Personas Adultas Mayores (CONAPAM) está integrado por representantes de la sociedad civil, academia y organizaciones de personas mayores (CONAPAM, op.cit.).
- En Perú y El Salvador también se incluye la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y las personas mayores en la aplicación de la política, aunque se establecen mecanismos distintos.

A diferencia de las prácticas tradicionales en política pública de dos décadas atrás, las políticas analizadas plantean, frente a la inalterable hegemonía del Estado en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas, la corresponsabilidad en el desarrollo de prácticas públicas. Es decir, una reconceptualización del papel de los múltiples actores sociales, que propicia la participación e intersectorialidad en concordancia con las nuevas realidades sociales y políticas reflejadas en la recuperación de lo público como espacio compartido y no exclusivo del Estado (Uvalle, 2001).

No obstante, es importante rescatar que las familias y organizaciones civiles en general han tenido un papel protagónico en la satisfacción de necesidades de la población mayor en los países de la región. Por lo que su incorporación explícita en las acciones dirigidas a este grupo social no hace más que reconocer dicho protagonismo e involucrarlas en una práctica moderna del quehacer público. Asimismo, es importante destacar el importante rol que se otorga al colectivo de personas mayores, en la medida en que tienen obligaciones en relación con la consecución de su bienestar y ejercicio de derechos.

3. Ámbitos de acción de las políticas de vejez

Los ámbitos de intervención de las políticas y sus contenidos son muy similares en los países en estudio, y se pueden agrupar en los siguientes: seguridad económica, salud y entornos favorables (físicos y sociales).

El objetivo en el área de seguridad económica es garantizar un mínimo de ingresos adecuados. Para esto se establecen disposiciones como:

- Fomento de la participación económica, por medio de mecanismos tales como acceso a microcrédito (El Salvador, Perú), capacitación para actualización y recalificación laboral (Perú), creación de un banco de empleos menores en entidades públicas y privadas (El Salvador), apoyo a actividades de generación de ingresos (Costa Rica), y otros.
- Protección de derechos laborales en la vejez e impedimento de la discriminación por edad en el mercado del trabajo (Costa Rica y Brasil).
- Atención preferente a personas mayores en estado de indigencia y pobreza (Costa Rica y Chile).
- Mejoramiento del sistema de seguridad social mediante el aumento de la cobertura y el nivel de renta (Bolivia), el ejercicio del rol regulador del Estado en las iniciativas de privatización de instituciones de pensiones (El Salvador), el acceso a pensión y jubilación (Costa Rica), el estudio de la situación de la mujer en el sistema de seguridad social y el mejoramiento de la pensión mínima (Perú), el perfeccionamiento de la normativa sobre la seguridad social, el mejoramiento del sistema de atención de

los pensionados del antiguo sistema, y la sensibilización acerca de la importancia de la previsión social (Chile) entre otros.

En El Salvador se proponen otras medidas innovadoras en esta área, tales como: disposiciones fiscales para reducir o eliminar impuestos que gravan determinados gastos de las personas mayores y compensación económica o exención tributaria para familias con personas mayores a su cargo.

El objetivo en salud es lograr un envejecimiento saludable y garantizar el acceso a la atención sanitaria, para lo cual se establecen medidas tales como:

- Promover el autocuidado y estilos de vida saludables (El Salvador, Costa Rica, Perú, Bolivia);
- Asegurar el acceso a la atención en salud (El Salvador, Costa Rica, Brasil, Perú, Bolivia, Chile);
- Formar recursos humanos (El Salvador, Costa Rica, Brasil, Perú, Bolivia, Chile);
- Normar el funcionamiento de instituciones de larga estadía (Brasil);
- Facilitar el acceso a medicamentos esenciales (Perú, Chile).

Algunas iniciativas innovadoras en salud las plantea Costa Rica en relación con el apoyo a las personas con dependencias funcionales, sus familias y los voluntarios que los atienden, así como la creación de un programa de atención domiciliaria; en Perú, en tanto, se incorpora el uso del tiempo libre en las iniciativas relacionadas con salud.

El objetivo en entornos físicos favorables es favorecer la integración urbana y el acceso a viviendas adecuadas en la vejez. Los países que incorporan este componente lo hacen por medio de dos mecanismos:

- Acceso a espacios públicos, mediante la eliminación de las barreras arquitectónicas y urbanísticas (El Salvador, Costa Rica y Brasil) y acceso a transporte público adecuado (El Salvador).
- Acceso a vivienda, por medio de programas de financiamiento de viviendas (Costa Rica), ejecución de programas de viviendas (El Salvador, Costa Rica), mejorar condiciones de habitabilidad de la vivienda (Brasil, Bolivia), supervisar el cumplimiento de las normas de construcción aprobadas por la institución responsable (Costa Rica).

El objetivo en entornos sociales favorables es crear condiciones para un envejecimiento satisfactorio, proponiéndose medidas tales como:

- Promoción de una imagen realista del envejecimiento, mediante la sensibilización de la sociedad con respecto al proceso de envejecimiento (Bolivia), inclusión en los curriculum educacionales el tema del envejecimiento (Bolivia, Perú, Brasil), promoción de una imagen positiva del envejecimiento (El Salvador), entre otras.
- Fortalecimiento de la solidaridad intergeneracional, por medio de la creación de redes de servicios sociales de apoyo (Bolivia) y campañas para incentivar el sentido de la solidaridad (Chile), favorecer el rol de agentes sociales comunitarios y fomentar iniciativas de voluntariado en la vejez (Perú); la transmisión de conocimientos a las generaciones más jóvenes (Perú, Brasil, El Salvador); y el robustecimiento de los lazos familiares (El Salvador, Perú), entre otros.
- Acceso a la educación continua mediante programas educativos (Bolivia, Perú, Brasil, El Salvador), universidad para la tercera edad (Brasil), participación en procesos culturales (Brasil) y otros.

- Participación y ejercicio de derechos a través de la protección, atención y defensa de los derechos (Bolivia, Brasil), el fomento de la participación (Chile, Perú), y la creación de espacios de consulta a nivel comunitario (Costa Rica), entre otros.

Cuadro 3

ÁMBITOS DE ACCIÓN DE POLÍTICAS DE VEJEZ EN SEIS PAÍSES SELECCIONADOS

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

Fuente: Plan Nacional para el Adulto Mayor (Bolivia, 2001), Ley 8.842, que regula la política nacional del adulto mayor (Brasil, 1994), Política Nacional para el Adulto Mayor de Chile (Chile, 1996), Política Nacional para la atención de la persona adulta mayor: plan de acción 2002-2006 (Costa Rica, 2002), Política nacional de atención a la persona adulta mayor (El Salvador, 2001) y Lineamientos de Política para las personas adultas mayores (Perú, 2002).

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

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

En general las políticas —exceptuando aquellas que reconocen el valor del conocimiento y las experiencias de las personas mayores— no apuntan a desarrollar el potencial humano y colectivo en esta etapa de la vida, más bien ellas se centran en crear mecanismos reparadores de carencias.

De igual modo, aunque las políticas apuntan a generar condiciones adecuadas para envejecer, escasos son los mecanismos propuestos para lograrlo. Uno de los más recurrentes tiene relación con promover una imagen positiva del envejecimiento e insertar el tema en los currículum educacionales; no obstante, no se plantean mecanismos para lograr la igualdad entre generaciones y por ende, eliminar la discriminación basada en las diferencias etáreas; tampoco se plantean mecanismos para promover la equidad generacional en las políticas públicas, garantizar el acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades que ofrece el desarrollo o asegurar una participación equitativa en las decisiones públicas. La igualdad de género en la vejez o en las políticas de vejez y programas sectoriales dirigidos a las personas mayores también es un tema ausente.

Otro asunto que llama la atención es que tanto el problema que da origen a la política como las medidas propuestas en los distintos ámbitos de intervención estudiados son en extremo homogéneos. Esto denota ciertos problemas en la formulación de la política. No es posible que países tan diferentes reconozcan los mismos problemas y se acerquen tanto en las soluciones. Esto puede deberse a que las políticas, en general, se han construido sobre la base de las recomendaciones internacionales, sin prestar atención a las condiciones y características de cada país.

En efecto, en la mayoría de las políticas estudiadas se plantea que se siguen los lineamientos de Viena 1982 y los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad. Pero estas recomendaciones no fueron traducidas a la realidad nacional. Tal vez esto se deba a la inexistencia de un corpus de conocimiento (línea de base) sobre la situación particular de las personas mayores y el envejecimiento a nivel de países, que permita formular políticas pertinentes.

Hay que reconocer, sin embargo, que las deficiencias detectadas no son extensivas a todos los países en estudio. El caso de Brasil es diferente. La política plantea como tema central el reconocimiento y ejercicio de derechos en la vejez y es coherente en términos de las medidas que establece para su consecución. Sin embargo, en el momento en que estos lineamientos de política se transformaron en un Plan de Acción, buena parte de los contenidos estratégicos establecidos en la legislación que rige el tema se diluyeron.

Pese a lo anterior, lo importante de las políticas en estudio es que existen, por lo tanto han generado cierto consenso nacional que ha permitido al Estado tomar una posición respecto del tema, considerándolo una materia que requiere de su intervención. Esto es más meritorio aun, cuando los países estudiados son pioneros en establecer explícitamente políticas dirigidas a personas mayores, a partir de las cuales se pueden obtener lecciones que no sólo servirán para los demás países de la región, sino para perfeccionar sus propias intervenciones.

4. Marco institucional de las políticas de vejez

La actual institucionalidad a cargo de los asuntos de la vejez a nivel nacional varía de un país a otro. En algunos países se ha creado una institución particular (Argentina,²⁰ México,²¹ Chile,²² Brasil,²³ Costa Rica,²⁴ El Salvador,²⁵ Panamá,²⁶ y otros), sean Consejos integrados por organismos del Estado, y en algunos también por la sociedad civil, o bien Secretarías, Institutos o Servicios.

A continuación nos referiremos a la experiencia de tres países para los cuales se dispone de antecedentes:

En **Chile**, la preocupación por las personas mayores tiene una larga trayectoria. En la década de 1920, la ancianidad desvalida era atendida en establecimientos dependientes de la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social, a través de las Juntas de Beneficencia (Organización de los Servicios de Beneficencia y Asistencia Social, 1929).

²⁰ Subsecretaría de Tercera Edad, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, creada por el Decreto 660/96, modificado por el decreto 308/98.

²¹ Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM), creado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores publicada el 25 de junio de 2002.

²² Servicio Nacional del Adulto Mayor, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, creado por la ley N° 19.828 publicada en el *Diario Oficial* del 27 de septiembre de 2002.

²³ Conselho Nacional dos Direitos do Idosos do Ministério da Justiça, creado por Decreto Supremo N° 4.227 de 3 de mayo de 2002.

²⁴ Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, creado por la ley 7.935 de 1999.

²⁵ Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, creado por el Decreto 717 de 2002.

²⁶ Consejo Nacional del Adulto Mayor, creado por el Decreto Ejecutivo 23 del 24 de junio de 1999.

Durante las décadas de 1970 y 1980 no hubo intervenciones en la forma de política en el campo del envejecimiento, pero se destacó la labor emprendida por el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAM), que consiste en una organización de voluntariado dedicada a atender a las personas mayores con problemas de subsistencia.

En 1990, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) creó el Programa del Adulto Mayor cuya función fue coordinar todas las iniciativas y actividades dirigidas a este grupo social. En 1993, el Ministerio elaboró y entregó al conocimiento público las Políticas nacionales sobre envejecimiento y vejez y, como una forma de apoyar a las iniciativas privadas y comunitarias, abrió posibilidades de financiamiento a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (Soto, 1988).

Con el propósito de implementar una política más específica, se creó en enero de 1995 la Comisión Nacional para el Adulto Mayor y en noviembre de 1995, bajo el Decreto Supremo 203, se creó el Comité Nacional para el Adulto Mayor, antecedente del actual SENAMA, creado en virtud de la Ley 19.828 publicada en el Diario Oficial del 27 de septiembre del 2002.

La principal función del SENAMA es velar por la plena integración de las personas mayores y el ejercicio de los derechos constitucionales y los que la ley les reconoce. Es un organismo funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Ley 19.828 de 2002, artículo 2).

En **México**, el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM), fue creado en virtud de la Ley Derechos de las Personas Adultas Mayores, en que se establece que es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines (Ley Derechos de las Personas Adultas Mayores de 2002, artículo 24).

Los orígenes del INAPAM datan de la década de 1970, cuando se creó el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), que por más de dos décadas se encargó de proteger y atender a las personas mayores desde el punto de vista médico-asistencial. En el año 2002, el INSEN, por decreto presidencial, pasó a formar parte del sector que encabeza la Secretaría de Desarrollo Social y modificó su nombre a Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (INAPLEN).

El 25 de junio de 2002 se crea el INAPAM, cuyos principales objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas mayores, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas. Por ello dirige sus esfuerzos a fomentar la asistencia médica, la asesoría jurídica y las opciones de ocupación.

En **Costa Rica**, hace 25 años el tema del envejecimiento empezó a preocupar a algunos profesionales, llevando a cabo estudios en dicho campo y desarrollando programas e instituciones para la atención de las personas mayores. Entre las acciones más relevantes se encuentra la creación de la Comisión Interinstitucional de preparación para la Jubilación (1973), cuyas acciones principales estuvieron orientadas a la capacitación previa al retiro y la organización de pensionados. Hacia finales del año 1983, la Comisión participa en la formación de la Federación Nacional de Pensionados, que en la actualidad agrupa a 15 asociaciones de jubilados y pensionados.

En 1975, la Caja Costarricense de Seguro Social empezó a estudiar el incremento en el número de trabajadores con derecho a retiro laboral por pensión y a impulsar la formulación de una política nacional (1980), con el título de "Políticas y metas para la atención de la tercera edad".

Paralelamente, en 1978 se crea el Consejo Nacional de la Tercera Edad, coordinado por el Ministerio de Salud con la participación de diversas entidades que trabajaban con envejecimiento;

y por acuerdo de la Junta Directiva, en 1978 se crea el Centro de Capacitación e Información sobre la Tercera Edad, institución que realizó labores de capacitación en comunidades y ha suministrado información y orientación a las personas sobre el retiro laboral.

A partir de 1988, el tema del envejecimiento recibe especial atención por parte del gobierno, lo que se traduce en una nueva legislación en este campo y acciones orientadas al ejercicio y protección de los derechos fundamentales de las personas mayores. Entre las acciones más relevantes cabe mencionar la creación del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) en enero de 1999, organismo adscrito a la Presidencia de la República con personalidad jurídica instrumental para cumplir con los fines y funciones establecidos en la ley.

La misión de CONAPAM es propiciar en Costa Rica un envejecimiento y una vejez con calidad. Su objetivo es desarrollar procesos de participación social orientados al empoderamiento de las personas mayores y la integración de todas las generaciones. En octubre del mismo año, se aprueba la Ley Integral para las Personas Adultas Mayores (Nº 7.935), en que se definen derechos y obligaciones para dichas personas en temas de salud, educación, vivienda, seguridad social y otros, (CONAPAM, op. cit.).

Como se deduce de esta breve revisión, el tema del envejecimiento ha estado inserto en la agenda de los gobiernos y la sociedad civil desde hace años. No obstante, el tratamiento del tema ha ido evolucionando, pasando desde un asunto de beneficencia con acciones dirigidas a personas desvalidas y abandonadas, hasta llegar en la década de 1990 a tratar el tema del envejecimiento y la vejez desde la perspectiva de los derechos, con la creación de leyes especiales y la fundación de instituciones especializadas.

Las funciones de los organismos en estudio también difieren, aunque en general se centran en el diseño, puesta en práctica y evaluación de la política de vejez a nivel nacional. En algunos casos, se incluye además favorecer la integración de las personas mayores y sensibilizar a la comunidad en general con respecto a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de sus sociedades.

Lamentablemente, no se cuenta con mayores antecedentes respecto del ejercicio real, funcionalidad y pertinencia de cada una de estas estructuras, o bien de una evaluación de cuál de ellas constituye un ejemplo de buenas prácticas. Este asunto se encuentra pendiente en la agenda nacional e internacional; una razón de ello es que buena parte de los actuales organismos son de reciente creación, aunque sus antecedentes históricos se ubican en los albores de la política social.

V. Programas sectoriales dirigidos a personas mayores

Si bien sólo en algunos países de la región existen políticas dirigidas expresamente a las personas mayores, esto no siempre significa que este grupo social esté ausente del quehacer público. Las personas mayores son incorporadas a nivel de programas sectoriales bajo otras categorías, definidas a partir de un criterio diferente al de edad, como parte de grupos vulnerables, indigentes, de riesgo u otros.

Lo anterior no significa que la perspectiva de la equidad generacional sea un tema presente a nivel de políticas públicas y programas sectoriales, sino más bien que las personas mayores califican como parte de la población objetivo que estas iniciativas atienden. Un caso paradigmático al respecto son los programas de seguridad social, específicamente los programas de pensiones no contributivas y los programas de salud y habitacionales.

1. Programas de pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada ante los riesgos de invalidez, vejez o muerte, asociados a situaciones de pobreza. Cabe aclarar que las pensiones no contributivas generalmente incluyen las denominadas pensiones asistenciales, pero la doble denominación hace explícita la inclusión de regímenes no convencionales que se apartan del criterio tradicional de seguro social colectivo. Las características más distintivas de las pensiones no contributivas son

que su financiamiento proviene de ingresos generales y que las condiciones de otorgamiento están desvinculadas de la trayectoria laboral o historia de cotizaciones (Gruschka, 2004).

Los esquemas de pensiones no contributivas se encuentran más desarrollados en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En todos se cuentan con sistemas institucionalizados y con una significativa cobertura, y si bien estos programas presentan deficiencias de administración y focalización, resultan bastante eficaces para reducir la incidencia de pobreza entre las personas mayores, al menos en cuanto a lo que pobreza por ingresos se refiere (Bertranou, 2003). Algunos elementos comunes a los programas de pensiones no contributivas de los países indicados son:

- Están diseñadas como un derecho, al cual tienen acceso todos quienes cumplan los requisitos establecidos por el programa. En el caso de Chile, las pensiones asistenciales de vejez están sujetas a cupo.
- La asignación del derecho requiere que los postulantes den prueba de medios económicos, con lo cual se logra una focalización de los recursos en las personas que se encuentran en estado de necesidad.
- El valor establecido para la prestación no contributiva es sustancialmente inferior al valor de las pensiones mínimas, lo cual atenúa el desincentivo a la adscripción a los regímenes contributivos.
- El financiamiento de los programas proviene de impuestos generales (Mastrangelo, 2003)

Una importante innovación en este sistemas es el programa rural de pensiones no contributivas en Brasil en el que no se requiere de un test de medios económicos para el acceso a los beneficios sino un cierto número de años de trabajo en el sector rural.

2. Programas habitacionales dirigidos a las personas mayores

Están enmarcados en políticas generales sobre vivienda y urbanismo e involucran materias relacionadas con la esfera residencial o de los hogares con instrumentos focalizados en grupos vulnerables de personas mayores.

En Chile, el Programa Especial del Adulto Mayor destina hasta el 2% del Programa de Viviendas Básicas a personas mayores de 65 años que carecen de recursos. No se exige ahorro y la vivienda se entrega en comodato o arrendamiento en condominios especialmente diseñados, dotados de equipamiento comunitario y terminaciones interiores funcionales (calefón, extractores de aire en el baño, puertas anchas, cubrepiso y pasamanos en el baño). Por su parte, el sistema de subsidio habitacional tiene un programa especial de atención de la persona mayor y otorga prioridad a hogares de jefatura femenina o con discapacidad.

En México, el programa de mejoramiento físico del parque habitacional está destinado, además de la población de menor ingreso, a personas mayores y discapacitados con propiedad de un terreno y que requieren mejoras de piso, techo, paredes o letrina. Por su parte, el Instituto Nacional de Vivienda ofrece créditos en los que las personas mayores son sujetos prioritarios para efectos de programas de vivienda en conjunto, como asimismo en programas de vivienda en lote unifamiliar.

En países como Argentina, Costa Rica y Uruguay existen igualmente programas habitacionales dirigidos a personas mayores. Como conclusión general se puede decir que el fortalecimiento de los sistemas de atención habitacional de las personas mayores requiere que las políticas de vivienda consoliden modelos estables de atención habitacional para los sectores de

menores recursos, mejoren la capacidad de ofrecer planes focalizados en sectores pobres y vulnerables y generen mecanismos de coordinación de la acción de vivienda social con el desarrollo urbano (Arriagada, 2003).

3. Programas de salud del adulto mayor

Desde 1980, la OPS ha manifestado su preocupación por la falta de programas adecuados para las personas mayores y ha instado a los Estados Miembros a establecerlos. Los ámbitos específicos de acción que ha priorizado la OPS en sus recomendaciones para la formulación de programas y servicios de salud destinados a las personas mayores son: i) programas comunitarios integrales, que proporcionan una gama de entornos para el envejecimiento sano, y programas concebidos para apoyar las actividades de cuidado familiar, la protección de la dignidad de las personas y la evitación del internamiento innecesario en establecimientos asistenciales cuya salud ambiental es frágil; ii) programas formulados para fortalecer la capacidad del nivel de atención proporcionada a las personas mayores y que permiten así la utilización de las salas de urgencia de los hospitales públicos que es más costosa; y iii) programas concebidos para ofrecer incentivos capaces de alentar la autonomía, las actividades socialmente productivas y los programas generadores de ingresos para las personas mayores (OPS, 1998).

En algunos países de la región se están llevando a cabo iniciativas para atender las necesidades en salud de la población de edad avanzada, pero los arreglos programáticos son de distinto carácter. En países como Argentina y Brasil no existen programas específicos de salud para las personas mayores. No obstante, en Argentina el Ministerio de Desarrollo Social ha promovido diversas actividades que tienen a fortalecer el estado de salud y la atención de las personas mayores por medio del Programa Nacional de Cuidados Domilarios. Algo similar ocurre en Brasil donde no existe un programa de salud específicamente dirigido a la población mayor, pero por medio del Programa Saúde da Família se intenta acrecentar la capacidad de atención y cobertura médica para todos los integrantes del grupo familiar y elevar su calidad de vida.

En otros países existen iniciativas particulares en salud dirigidas a las personas mayores. En Chile se desarrolla desde 1998 la Política de salud para el adulto mayor, que tiene por objeto mejorar y mantener las condiciones de autovalencia de las personas mayores por medio del incentivo de acciones en las áreas de promoción, prevención y atención curativa específica para el envejecimiento activo. En México, el Programa de Acción: Atención al Envejecimiento (2001-2006) se integra al Programa Nacional de Salud y busca afrontar de manera íntegra los problemas que afectan a la población mayor y alcanzar una cultura a favor del envejecimiento activo. Algo parecido ocurre en El Salvador, donde el Programa de Atención Integral en Salud del Adulto Mayor (1999-2004) tiene por objetivo promover la salud de los adultos mayores, mediante intervenciones en las áreas de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, que aseguren una atención integral a este grupo poblacional.

VI. Comentarios finales

Los derechos de las personas mayores forman parte de la doctrina internacional de derechos desde hace tres décadas, pero se consolidan como una arena particular a partir de los años noventa. En el tratamiento del tema se ha puesto énfasis en subrayar que las personas mayores son titulares de derechos individuales y de grupo, por lo tanto junto con el reconocimiento de sus libertades esenciales; deben disfrutar del ejercicio de derechos sociales para vivir con seguridad y dignidad, lo que exige un papel activo del Estado, sociedad y sí mismos.

Existen dos fuentes internacionales en las que se establecen —directamente o por extensión— derechos de las personas mayores: Naciones Unidas (NU) y Organización de Estados Americanos (OEA). A nivel del sistema Naciones Unidas los instrumentos más importantes son los Planes de Acción Internacional sobre Envejecimiento (de Viena y de Madrid), que son una base política que propone directrices sobre las maneras en que la comunidad internacional puede enfrentar los retos del envejecimiento, y las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en especial la Resolución 46/91 de 1991 que establece los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Algunos organismos especializados de las NU también cuentan con instrumentos específicos, por ejemplo la Recomendación 162 sobre los trabajadores de edad y la Resolución relativa a la Seguridad Social del 2001 de la Organización Internacional del Trabajo.

A nivel de la OEA, la Convención Americana de Derechos Humanos incluye la edad en el universo de “cualquier otra condición

social” y en los derechos políticos; y a las personas mayores explícitamente en el “derecho a la vida”. Mientras que el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) es el único instrumento vinculante que contiene disposiciones específicas en el artículo 17 sobre “Protección de los ancianos”. Asimismo, la OPS en su Resolución CE130.R19 trata puntualmente el tema de salud y envejecimiento y establece recomendaciones para los Estados Miembros.

En general, en todos los instrumentos en que se establecen derechos de las personas mayores, ya sea directamente o por extensión, se reconoce que hoy en día el asunto no es sólo proporcionarles protección y cuidados sino también asegurar su intervención y participación en la sociedad. Es decir, más allá de la norma de ciertos derechos, se debe distinguir si las personas mayores son objeto de protección o sujeto de derecho. La distinción entre objeto y derecho se funda en que el objeto en sí mismo no tiene conciencia del derecho y disfruta pasivamente de la garantía que éste otorga, en tanto que el sujeto es una parte activa en la construcción y ejercicio de los derechos.

A nivel nacional, en todas las constituciones analizadas, exceptuando aquellas que establecen derechos a la participación, las personas mayores son consideradas como objeto de protección, es decir, entes pasivos que deben ser amparados por el Estado, la sociedad y sus familias; lo que nos remite a un asunto de particular importancia: en la mayoría países estudiados, la adquisición de derechos está presente sin la consustancial dimensión de las obligaciones –cuestión abordada particularmente en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad–.

Igualmente, en la pirámide jurídica del marco legal de algunos países de la región (Brasil, Costa Rica, México, Paraguay y El Salvador, por ejemplo) se encuentra un rango intermedio leyes especiales generales que norman las acciones en materia de envejecimiento a nivel nacional. En este tipo de leyes - respecto de los derechos garantizados a nivel constitucional - se observa un considerable progreso, cuya observancia supone un papel activo de la sociedad en su conjunto, pero también de las personas mayores en tanto individuos y grupos.

En cuanto a las políticas de vejez, las intervenciones actuales se insertan en el paradigma del envejecimiento activo. Sin embargo, aunque apuntan a generar condiciones adecuadas para envejecer, son escasos los mecanismos propuestos para lograrlo. Otro asunto que llama la atención es que tanto el problema que da origen a la política como las medidas propuestas son en extremo homogéneas. Esto señala ciertos problemas de formulación, ya que no es posible que países tan diferentes reconozcan los mismos problemas y se acerquen tanto en las soluciones. Una razón de ello puede ser que las políticas, en general, se han construido sobre la base de las recomendaciones internacionales sin prestar atención a las condiciones y características de cada país.

Si bien no en todos los países de la región existen políticas dirigidas expresamente a las personas mayores, esto no siempre significa que este grupo social esté ausente del quehacer público. Las personas mayores son incorporadas a nivel de programas sectoriales bajo otras categorías definidas a partir de un criterio diferente del de la edad (grupos vulnerables, indigentes, de riesgo, etc.). Esto no implica que la perspectiva de la equidad generacional esté contemplada en las políticas públicas y programas sectoriales, sino que las personas mayores se consideran parte de la población objetivo que estas iniciativas atienden. Un caso paradigmático al respecto son los programas de seguridad social —específicamente los programas de pensiones no contributivas—, los programas habitacionales y de salud.

En conclusión, existe un cuerpo doctrinario que incorpora los derechos de las personas mayores y un conjunto de instrumentos legales y programáticos nacionales que fijan un mínimo en relación al tratamiento del tema. Asimismo en el plano regional destaca el Protocolo de San Salvador y la recientemente aprobada *Estrategia Regional de implementación para América Latina*

y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Este último documento recoge los planteamientos de las Naciones Unidas, en especial los Principios en favor de las personas de edad, y constituye un avance en relación a los establecido hasta el momento en los instrumentos regionales vigentes.

En efecto, la Estrategia establece como meta la protección de los derechos humanos de las personas mayores y como objetivo la promoción y respeto de los mismos a través de la promulgación de leyes especiales y su consecuente compatibilidad con los instrumentos internacionales existentes en la materia. Como hemos revisado algunos países de la región han realizado avances importantes en este tema, instaurando los derechos de las personas mayores en sus constituciones y leyes especiales. El asunto ahora es cómo los demás países desarrollan instrumentos particulares y cómo aquellos que cuentan con ellos, los perfeccionan; en paralelo a la real aplicación de los mecanismos establecidos.

Bibliografía

- Abarca A. (2002), “Las políticas públicas como perspectiva de análisis”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, Número 97, 2002 (III).
- Aguilar L. (1996), “Estudio introductorio”, *La hechura de las políticas públicas*, Editorial Miguel Angel de Porrúa, México.
- Alfaro y Baez (s/f), “La integración social como modelo teórico metodológico para la observación de procesos sociales”, *Psicología Científica*, Colombia.
- Arriagada C. (2003,) *Vivienda e Integración Urbana de Personas Mayores en América Latina y el Caribe*, Mimeo, Santiago de Chile.
- Beaudoux E. y otros (1992), *Guía Metodológica de apoyo a proyectos y acciones de desarrollo*. Editorial IEPALA, Madrid, España.
- Bertranou F. (2003), *Tendencias en indicadores de empleo y protección social de adultos mayores en América Latina*, Versión preliminar, Organización Internacional del Trabajo.
- _____ (2001), *Empleo, Retiro y Vulnerabilidad Socioeconómica de la Población Adulta Mayor en la Argentina*. Programa MECOVI-BID-CEPAL. Buenos Aires.
- Buergenthal T. (1989), “Derecho e instituciones internacionales sobre derechos humanos”, *El derecho a la salud en las Américas. Estudio constitucional comparado*, Publicación científica No. 509, Organización Panamericana de la Salud, Washington D.
- Castells M. (1992), *Análisis de las políticas de vejez en España en el contexto europeo*. Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de Servicios Sociales, Madrid, España.
- CEPAL (2002), *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (2003), *Situación de las personas mayores*. Documento de referencia Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, Santiago de Chile 19 al 21 de noviembre de 2003.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1988), *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, “Protocolo de San Salvador”. Organización de Estados Americanos, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.
- _____ (1969), *Convención Americana de Derechos Humanos*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos México (1999), *Los derechos humanos en la tercera edad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- Consejo Nacional Persona Adulta Mayor (2002), *Política Nacional para la atención integral de la persona adulta mayor. Plan de Acción 2002-2006*. Costa Rica.
- Comisión Nacional para el Adulto Mayor (1996), *Política Nacional para el Adulto Mayor*, Santiago, Chile
- Elder Ch. y Cobb R. (1993), "Formación de la Agenda. El Caso de la Política de Ancianos", *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editorial Miguel Porrúa, México.
- Ferri J. (s/f), “Políticas públicas”, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Grushka C. (2004), “Seguridad económica en la vejez”, *Calidad de vida en la vejez. Conceptos e indicadores para el seguimiento de políticas y programas*, CELADE, División de Población de la CEPAL, Mimeo.
- Guillermard A. (1992), *Análisis Comparativo de las Políticas de Vejez en Europa*. Ministerio de Asuntos Sociales- Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO, Madrid, España.
- Huenchuan S. (2003), “Políticas de vejez en América Latina. Una propuesta para su análisis”, Ponencia presentada en el *51 Congreso Internacional de Americanistas*, Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003.
- _____ (1999), “De Objetos de Protección a Sujetos de Derecho: Trayectoria y Lecciones de las Políticas de Vejez en Europa y Estados Unidos”, *Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social* N° 8, Diciembre de 1999, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.
- Huenchuan S. y Toledo V. (1999), *Adultos mayores, diversidad y políticas públicas*. Publicación Conjunta del Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile e Instituto de Normalización Previsional. Santiago de Chile. 172 pp.
- Kymlicka W. (1996), “Derechos individuales y y derechos de grupo en la democracia liberal”, *Isegoria*, No.14.
- Majone G. (1996) “Los usos del análisis de políticas”, *La hechura de las políticas públicas*, Editorial Miguel Angel de Porrúa, México.
- Mastrangelo J. (2003), *Seguridad Económica de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*, Mimeo, Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2001), *Plan Nacional para el Adulto Mayor*, La Paz, Bolivia.
- Ministerio de la mujer y desarrollo social (2002), *Lineamientos de política para personas adultas mayores*, Lima, Perú.
- Miranda J. (1998), “Internamiento y Derechos Humanos en la Tercera Edad”, *El Derecho al Desarrollo o el Desarrollo de los Derechos*, pp 359-362, Editorial Complutense de Madrid, España.
- Naciones Unidas (2002a), *Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento*, Madrid, 2002.
- _____ (2002b), “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento” *Informe del Secretario General*. A/57/93.
- _____ (1999), *Derechos Humanos y Personas de Edad*, <http://www.onu.org>.
- _____ (1991), “Ejecución del Plan Internacional sobre Envejecimiento y Actividades Conexas”, *Resolución 46/91*, 74ª sesión plenaria, 16 de diciembre de 1991.
- _____ (1980), “Problemas de las personas de edad y los ancianos”, *Resolución 35/129*, 11 de diciembre de 1980.
- _____ (1977a), “Cuestión de las personas de edad y los ancianos”, *Resolución 32/131*, 16 de diciembre de 1977.
- _____ (1977b), *Año Internacional y la Asamblea Mundial sobre la Vejez*, *Resolución 32/132*, 16 de diciembre de 1977.
- _____ (1973a), “Cuestión de las personas de edad y lo ancianos”, *Resolución 31/37 (XXVIII)* 14 de diciembre de 1973.
- _____ (1973b), “Seguridad social para los ancianos”, *Resolución 31/38 (XXVIII)* 14 de diciembre de 1973.

- ____ OIT (2002), “Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89a. Reunión, 2001”, *Seguridad Social: un nuevo consenso*. Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra.
- ____ (1980), “Recomendación 162/1980-06-23 de la OIT sobre Trabajadores de Edad”. *Boletín 0/1980*, OIT.
- OPS (2002), “La salud y el envejecimiento”, *Resolución CE130.R19*. 130a. Sesión del Comité Ejecutivo, Washington DC, EUA, 24-28 de junio de 2002.
- ____ (1998), *Salud de las Personas de Edad. Envejecimiento y salud: un cambio de paradigma*. 25 Conferencia Sanitaria Panamericana. 50 sesión del Comité Regional, Washington D.C., 21 al 25 de septiembre de 1998. CSP25/12.
- Oszlack, O y O'donnell, G. (1990), “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación”, *Redes, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.
- Pratt H. (1987), “National Interest Groups Among Elderly”, *Aging and Public Policy*. Westport, CT. Greenwood.
- Prud'Home J. (2000), “Introducción”, *Demócratas, Liberales y Republicanos*, J. Prud'homme (comp.) Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México.
- Rodríguez L. (2002), “El debate sobre los derechos de grupo”, *Estado, Justicia, Derechos*, Editorial Alianza, España.
- Scioveletto (1986), *Diccionario de Sociología*, Editorial Paulinas.
- Secretaría Nacional de la Familia (2001), *Política nacional de atención a la persona adulta mayor*, El Salvador.
- Soto L. (1988), “El adulto mayor: visión sobre grupos comunitarios en Chile y opción de una biblioteca especial”, en *Revista Trilogía*, Volumen 16, No. 25-26, pp. 16-19.
- Taylor Ch. (1993), “The politics of recognition”, *El Multiculturalismo y la política de reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Toledo V. (2003), *Análisis territorial de la política de tierras indígenas en Chile*. Informe proyecto de investigación para el Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Tulipano A (2003), “Políticas de salud desde la perspectiva de los derechos humanos de las personas adultas mayores”. Ponencia presentada en la *Reunión de Expertos en Salud y Envejecimiento*, Organización Panamericana de la Salud 9 al 11 de abril de 2003, ciudad de Panamá, Panamá.
- Uvalle R. (2001), “Nuevos derroteros en ciencia política y administración pública”. *Convergencia*, mayo-agosto del 2001, número 25, UNAM, México.
- Van Dyke V. (1974), “Human rights and the rights groups”, *American Journal Political Science*, Volumen 18, No. 4.
- Woolf S. (1989), *Los Pobres en la Europa Moderna*. Editorial Crítica, Barcelona, España.
- Young I. (1989), “Politics and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship”, *Ethics*, No. 2.

Fuentes documentales

- República de Argentina (1853), Constitución de la Nación Argentina, sancionada por el Congreso General constituyente el 1 de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional Ad hoc el 25 de septiembre de 1860 y con reformas de las convenciones de 1866, 1898 y 1994.
- República de Bolivia (1994), Constitución Política de Bolivia. 2 de febrero de 1967, con modificaciones hechas por Ley de 1º de abril de 1994.
- República de Brasil (1994), Ley 8.842 de 1994.
- República de Brasil (2002), Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Con reformas de 2002.
- República de Chile (1980), Constitución Política de la República. Decreto Supremo No. 1.150, DE 1980, Ministerio del Interior. Publicado en el Diario Oficial de fecha 24 de octubre de 1980.
- República de Colombia (2001), Constitución Política de Colombia, 1991. Actualizada hasta Reforma de 2001.
- República de Costa Rica (1997), Constitución Política de Costa Rica, 1949, con Reformas hasta 1997.
- República de Costa Rica (1999), Ley 7.935.

- República de Cuba (1976), Constitución de la República de Cuba, 1976. Constitución proclamada el 24 de febrero de 1976, contiene las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI Período Ordinario de Sesiones de la III Legislatura celebrada los días 10, 11 y 12 de julio de 1992.
- República de Ecuador (1998), Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.
- República de El Salvador (2000), Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, actualizada hasta Reforma introducida por el DL N°56, del 06.07, 2000.
- República de El Salvador (2002), Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, Decreto 717 de 2002.
- República de Guatemala (1985), Constitución Política de la República de Guatemala, 1985. Con reformas de 1993.
- República de Honduras (1982), Constitución de la República de Honduras, 1982.
- República de México (1971), Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de enero de 1971.
- República de México (2002), Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002.
- República de Nicaragua (1995), Constitución Política de Nicaragua, 1995, con reformas hasta 2000.
- República de Panamá (1972), Constitución Política de Panamá, 1972. Con Reformas de 1978, 1983 y 1994.
- República de Paraguay (1992), Constitución de la República de Paraguay, 1992.
- República de Paraguay (2002), Ley N° 1885 de 2002.
- República del Perú (1993), Constitución Política del Perú 1993.
- República de Puerto Rico (1952), Constitución Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1952.
- República Dominicana (1994), Constitución Política de la República Dominicana, Votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 14 de agosto de 1994.
- República de Trinidad y Tobago (1976), The Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago, of 1976, as amended by Act N.89 of 2000.
- República de Uruguay (1997), Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997.
- República Bolivariana de Venezuela (2000), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.

Fuentes electrónicas:

- (www.minvu.cl)
(www.mvotma.uy)
(www.serpaj.org.uy/INF99/adultos_mayores2.HTM)
(www.siscom.or.cr)

Anexos

ANEXO 1

Países que han ratificado:

EL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR"

ADOPTADO EN: SAN SALVADOR, EL SALVADOR

FECHA: 11/17/88

ENTRADA EN VIGOR: / / TAN PRONTO COMO ONCE ESTADOS HAYAN DEPOSITADO LOS RESPECTIVOS INSTRUMENTOS DE RATIFICACION O ADHESION

DEPOSITARIO: SECRETARIA GENERAL OEA (INSTRUMENTO ORIGINAL Y RATIFICACIONES)

PAISES SIGNATARIOS	FECHA	REF RA/AC/AD	DEPOSITO INST
Argentina	11/17/88	06/30/03	10/23/03 RA
Bolivia	11/17/88		
Brasil		08/08/96	08/21/96 AD
Chile	06/05/01		
Colombia		10/22/97	12/23/97 AD
Costa Rica	11/17/88	09/29/99	11/16/99 RA
Ecuador	11/17/88	02/10/93	03/25/93 RA
El Salvador	11/17/88	05/04/95	06/06/95 RA
Guatemala	11/17/88	05/30/00	10/05/00 RA
Haití	11/17/88		
México	11/17/88	03/08/96	04/16/96 RA
Nicaragua	11/17/88		
Panamá	11/17/88	10/28/92	02/18/93 RA
Paraguay	08/26/96	05/28/97	06/03/97 RA
Perú	11/17/88	05/17/95	06/04/95 RA
República Dominicana	11/17/88		
Suriname		02/28/90	07/10/90 AD
Uruguay	11/17/88	11/21/95	04/02/96 RA
Venezuela	01/27/89		

INST = TIPO DE INSTRUMENTO

D = DECLARACION

RA = RATIFICACION

R = RESERVA

AC = ACEPTACIONINFORMA = INFORMACION REQUERIDA POR EL TRATADO AD = ADHESION

A-52 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

México (Declaración en ocasión de la ratificación)

"Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Protocolo se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias".

ANEXO 2

Matriz lógica para el seguimiento de políticas

ELEMENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA	INDICADORES	FUENTES DE DATOS			
		Censos	Encuestas Generales	Encuestas Especiales	Registros
<p>OBJETIVO DE LA POLÍTICA (META)</p> <p>Identifique el propósito superior al que se espera contribuir con la política y el grupo objetivo al que va dirigida</p>	<p>Identifique las medidas que permitan verificar el logro exitoso del objetivo de la política</p>				
<p>OBJETIVOS INTERMEDIOS</p> <p>Enuncie el efecto que se espera alcanzar como resultado de la política y el grupo objetivo</p>	<p>Identifique las condiciones que indicarán que los objetivos intermedios se han logrado. Es decir los indicadores de situación final de la política. Los indicadores deben medir los efectos según cantidad, calidad, tiempo, lugar y grupo objetivo</p>				
<p>RESULTADOS</p> <p>Determine los productos específicos y concretos que son necesarios y suficientes para alcanzar el objetivo intermedio y que puedan garantizar al implementar la política, así como el grupo objetivo</p>	<p>Identifique las condiciones que indicarán que los objetivos intermedios se han logrado. Es decir los indicadores de situación final de la política. Los indicadores deben medir los efectos según cantidad, calidad, tiempo, lugar y grupo objetivo</p>				

Si existen objetivos intermedios, entonces la Meta

Si existen los productos entonces los objetivos intermedios

DEFINICIONES

- **Objetivo de la Política:** es la descripción de la imagen objetivo deseada. Es decir, la descripción de las condiciones que deberían prevalecer para afirmar que el problema que dio origen a la política ha sido solucionado en su totalidad. Un requisito básico en la formulación de un objetivo de política es que su definición sea realista.

- **Objetivos Intermedios:** son los fines específicos que la política logrará dentro de un determinado periodo de tiempo. Representa la solución a un aspecto parcial de la totalidad del problema.
- **Resultados:** son los productos “concretos y tangibles” que se van a obtener de la política. En conjunto y combinados apropiadamente, reflejan el grado y la calidad del cumplimiento de los objetivos intermedios. Existe una hipótesis de causalidad entre los resultados y los objetivos intermedios. En realidad el logro de objetivos intermedios presupone que ciertos resultados han sido producidos por la política en diferentes etapas a lo largo del periodo de implementación.

Los resultados deben describirse lo más concretamente posible y en términos verificables. Es conveniente someterlos a una prueba preguntándose si se exponen de manera tal que permita determinar fácilmente si se han producido y si tienen la calidad necesaria.

- **Indicadores:** se refieren a metas y/o patrones (estándares) cuantitativos y/o cualitativos que permiten medir el grado de cumplimiento de los objetivos. Estos deben ser: pre-establecidos, específicos y explícitos, pertinentes y verificables objetivamente.
- **Fuentes de datos:** donde se pueden obtener los datos o la evidencia requerida para comprobar el grado en que los indicadores han sido logrados.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Población y desarrollo

Números publicados

- 1 Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética, CEPAL/CELADE/OIM (LC/L.1231-P), N° de venta: S.99.II.G.22 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo, Luis Rivadeneira (LC/L.1240/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.30 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1407-P y Corr. 1), N° de venta: S.00.II.G.75 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 4 El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?, Juan Chackiel (LC/L.1411-P), N° de venta: S.00.II.G.80 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 5 Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1422-P), N° de venta: S.00.II.G.97 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 6 Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos, Área de Población y Desarrollo, CELADE-División de Población (LC/L.1424-P), N° de venta: S.00.II.G.98 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 7 Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas, Reynaldo F. Bajraj, Miguel Villa y Jorge Rodríguez (LC/L.1444-P), N° de venta: S.00.II.G.118 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos, Fabiana del Popolo (LC/L.1442-P), N° de venta: S.00.II.G.117 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo, "Área de Población y Desarrollo, CELADE-División de Población (LC/L.1445-P), N° de venta: S.00.II.G.122 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1459-P), N° de venta: S.00.II.G.140 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Insumos sociodemográficos en la gestión de las políticas sectoriales, Luis Rivadeneira (LC/L.1460-P), N° de venta: S.00.II.G.141 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Informe de relatoría del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Grupo de Relatoría del Simposio (LC/L.1462-P), N° de venta: S.00.II.G.144 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Estimación de población en áreas menores mediante variables sintomáticas: una aplicación para los departamentos de la República Argentina, Gustavo Álvarez (1991 y 1996) (LC/L.1481-P), N° de venta: S.01.II.G.14 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 14 Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre migración internacional en las Américas, CELADE-División de Población (LC/L.1529-P), N° de venta: S.01.II.G.74 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 15 Mecanismos de seguimiento del Programa de acción sobre la población y el desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, CELADE - División de Población de la CEPAL (LC/L.1567-P), N° de venta: S.01.II.G.110 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 16 Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L. 1576-P), N° de venta: S.01.II.G.54 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 17 Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L. 1588-P), N° de venta: S.01.II.G.131 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 18 Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana Cornejo (LC/L.1614-P), N° de venta: S.01.II.G.155 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 19 Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina, Fabiana del Popolo (LC/L.1640-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

- 20 Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1655-P), N° de venta: S.01.II.G.194 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 21 Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1656-P), N° de venta: S.01.II.G.195 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 22 Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1657-P), N° de venta: S.01.II.G.196 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 23 Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina, Adela Pellegrino y Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1687-P), N° de venta: S.01.II.G.215 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 24 Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1708-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 25 Vulnerabilidad sociodemográfica en el Caribe: examen de los factores sociales y demográficos que impiden un desarrollo equitativo con participación ciudadana en los albores del siglo XXI, Dennis Brown (LC/L.1704-P), N° de venta: S.02.II.G.18 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 26 Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.1705-P), N° de venta: S.02.II.G.25 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 27 La migración internacional de los brasileños: características y tendencias, Rosana Baeninger (LC/L.1730-P), N° de venta: S.02.II.G.41 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 28 Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe, José Miguel Guzmán (LC/L.1730-P), N° de venta: S. 02.II.G.49 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 29 Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, Gustavo Busso (LC/L.1774-P), N° de venta: S 02.II.G.88 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 30 Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina, José Marcos Pinto da Cunha (LC/L.1782-P), N° de venta: S 02.II.G.97 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 31 Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica, Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (LC/L.1828-P), N° de venta: S.02.II.G.141 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 32 Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1831-P), N° de venta: S.02.II.G.137 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 33 La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina, Camilo Arriagada (LC/L.1843-P), N° de venta: S.03.II.G.8 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 34 Bi-Alfa, estrategias y aplicación de una propuesta para el desarrollo indígena, I. Hernández, S. Calcagno (LC/L.1855-P), N° de venta: S.03.II.G.25 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 35 La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes, Adela Pellegrino (LC/L.1871-P), N° de venta: S.03.II.G.40 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 36 A virtual contradiction between international migration and human rights, Jorge Bustamante (LC/L.1873 -P), N° de venta: E.03.II.G.43 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 37 Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales, Manuel Ángel Castillo (LC/L.1908-P), N° de venta: S.03.II.G.66 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 38 Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos, Juan Miguel Petit (LC/L.1909-P), N° de venta: S.03.II.G.67 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 39 La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos, Susana Chiarotti (LC/L.1910-P), N° de venta: S.03.II.G.68 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 40 La reciente inmigración de latinoamericanos a España, Raquel Martínez Buján, (LC/L.1922-P), N° de venta: S.03.II.G.76 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 41 Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo Mapuche en Chile y Argentina, Isabel Hernández (LC/L.1935-P), N° de venta: S.03.II.G.94 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 42 América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad. Juan Chackiel y Susana Schkolnik (LC/L.1952-P), N° de venta: S.03.II.G.120 (US\$10.00), 2003. [www](#)

- 43 Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países latinoamericanos, Guiomar Bay, Fabiana Del Popolo y Delicia Ferrando (LC/L.1953-P), N° de venta: S.03.II.G.121 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 44 El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1974-P), N° de venta: S.03.II.G.133 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 45 América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Camilo Arriagada Luco (LC/L.1983-P), N° de venta: S.03.II.G.142 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 46 La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1996-P), N° de venta S.03.II.G.158 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 47 Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Camilo Arriagada Luco y Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1997-P), N° de venta: S.03.II.G.159 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 48 Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia, Rocío Murad Rivera (LC/L.2013-P), N° de venta: S.03.II.G.175 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 49 El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2046-P), N° de venta: S.03.II.G.208 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 50 Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2059-P), N° de venta: S.04.II.G.3 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
- 51 Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina, Sandra Huenchuan (LC/L. 2115-P), N° de venta: S.04.II.G.44 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: Actividad:..... Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax:..... E.mail:.....
--