

Políticas de vejez como mecanismo de promoción de los derechos de las personas mayores: algunos acercamientos teórico-conceptuales

Ageing policies as promotion instruments of rights of the older persons: some theoretical and conceptual aspects

*Sandra Huenchua**

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo analizar la relación existente entre las políticas de vejez y el ejercicio de derechos en la edad avanzada desde el punto de vista teórico conceptual. Como se ha establecido a nivel internacional, los derechos de las personas mayores existen y están considerados en instrumentos de distintos niveles de justiciabilidad en el orden normativo interno de cada país, desde el reconocimiento de derechos a nivel constitucional hasta principios que establecen mínimos de bienestar en la vejez. Lo importante hoy en día es avanzar en las formas de lograr el ejercicio efectivo de estos derechos y las estrategias para su pleno disfrute. Ese es el ámbito en que se ubican las políticas de vejez y sobre los que trata

este artículo: establecer la conexión entre derechos y modalidades operativas para su protección y ejercicio.

Palabras-claves: envejecimiento, políticas públicas, derechos humanos.

* Doctor en Estudios Latinoamericanos y se desempeña como experta en envejecimiento en el Celade - División de Población de la Cepal. Ha prestado asistencia técnica a varios países de la región en el diseño de políticas de vejez y dirigido investigaciones en el tema del artículo.

Recebido em out. 2005 e avaliado em dez. 2005

Introducción

La concepción de las personas mayores como sujetos de derechos se inserta en un contexto más amplio de discusión teórico-política referida a la atribución de derechos a ciertos grupos desventajados. El desarrollo jurídico 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 la amplia acepción 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 las Américas, 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, siendo a la fecha el único instrumento vinculante para los países que lo han ratificado. Otro instrumento importante es la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, adoptada por los países miembros de la Cepal en noviembre de 2003.

Los avances nacionales en materia de normas que protegen los derechos de las personas mayores tienen una evolución reciente. Durante la década del noventa varios países de la región iniciaron el diseño y/o puesta en marcha de normas que tratan expresamente los derechos en la vejez. 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. En el caso particular de las políticas dirigidas a las personas mayores, su evolución ha estado intrínsecamente ligada al desarrollo de los marcos normativos, existiendo solo un reducido número de países que iniciaron la construcción de sus políticas con anterioridad a 1999 (entre estos se ubica Brasil, Chile y Costa Rica).

De este modo, la preocupación por la situación de las personas mayores forma parte, por una parte, de un amplio proceso de toma de conciencia a nivel mundial respecto del envejecimiento de las sociedades y de los desafíos económicos, sociales, políticos y culturales que ello conlleva; y por otra, del reconocimiento cada vez más amplio de los derechos como marco normativo que debe orientar el desarrollo.

Este artículo se estructura en tres secciones

En primer lugar presentamos una propuesta teórica para abordar la vejez desde un punto de vista conceptual (más allá de la mera definición a partir de una determinada edad cronológica) y fundamentamos la imperativa necesidad de optar por un determinado enfoque al momento de diseñar una intervención.

En este sentido queremos plantear que la selección de un determinado enfoque tiene directa relación en cómo se concibe a las personas mayores – sus roles, sus capacidades e incluso sus destrezas – y los contenidos de este enfoque iluminarán aquellos aspectos específicos de la realidad que se deben transformar así como seleccionará como válidos los mecanismos concretos que pondrá en práctica para cambiar esa realidad.

En segundo lugar, abordamos las políticas de vejez desde dos puntos de vista. Primero, su necesaria instalación como políticas públicas y como instrumentos fundamentales para conjugar la relación entre envejecimiento y desarrollo. Segundo, su valor como herramienta de generación de consensos al interior de la sociedad en relación a cómo abordar el envejecimiento poblacional, así como su ubicuidad en tanto mecanismo para hacer efectivos los derechos de las personas mayores.

En tercer lugar planteamos algunas conclusiones generales surgidas a partir de la reflexión que se presenta en este trabajo.

Vejez: conceptos y enfoques para la acción

Al diseñar propuestas para mejorar la protección de los derechos de las personas mayores es muy importante explicitar que lo que está en juego es la definición de la cuestión que le dió origen, no solo su identificación. Por ello antes de entrar a definir las políticas como un mecanismo para la efectivización de los derechos de las personas mayores, es necesario realizar ciertas precisiones conceptuales.

El concepto de vejez

Es importante establecer que 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.

Hay que diferenciar entre los aspectos cronológicos de la definición de vejez y la construcción social de la misma. Según el criterio cronológico acordado por las Naciones Unidas, la vejez se inicia a partir de los sesenta años; frontera que ha ido variando más en los últimos tiempos que en toda la historia occidental.

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 relacionado 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.

En este contexto, la vejez puede ser una etapa de pérdidas como también de plenitud, todo depende de la combinación de recursos y estructura de oportunidades individuales y generacionales a los que accedieron los individuos en el transcurso de su vida, de acuerdo a su condición y posición al interior de la sociedad. Esto remite a conjugar la edad con otras diferencias sociales – tales como el género, la clase

social o la etnicidad – que condicionan el acceso y disfrute de dichos recursos y oportunidades.

El entramado de las opciones: los enfoques

Corresponde ahora diferenciar los enfoques que guían las interpretaciones de las cuestiones que abordan las políticas dirigidas a las personas mayores. Se sabe que los problemas que abordan estos instrumentos 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 delinean propuestas para lograr ciertos objetivos.

A nivel programático, tradicionalmente 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. Un cambio paradigmático al respecto es el enfoque de derechos, el cual promueve el empoderamiento de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Esto implica que las personas mayores son sujetos de derecho, no un objeto de protección, por lo tanto disfrutan de ciertas garantías, pero también responsabilidades respecto de sí mismos, su familia y sociedad, así como con su entorno inmediato y con las futuras generaciones.

El enfoque de derechos 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, de la sociedad y de las personas mayores.

Este enfoque entraña perfectamente con el paradigma de la calidad de vida en la medida que tiene como finalidad garantizar una situación de certidumbre, es decir, procurar condiciones para un desarrollo integral y asegurar en un concreto contexto social, la realización de la propia personalidad, garantizando que cada individuo o cada colectividad desarrolle su capacidad para hacer valer ante instancias de decisión las condiciones inherentes a su dignidad y que en un plano de justicia pueda cubrir sus necesidades básicas y que, en definitiva, contribuyan a erradicar conductas o ideas inconsistentes con el respeto de aquella dignidad.

Las personas mayores como titulares de derechos

La discusión sobre la titularidad de los derechos de las personas mayores 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 (RODRIGUEZ, 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 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 las personas mayores como titulares de derechos individuales y sociales, que los derechos individuales necesitan de los derechos sociales, y que no son pensables y realizables sin ellos. Desde esta perspectiva, los derechos de las personas mayores nacen del hecho histórico y social de las diferencias, que incide decisivamente en la manera particular de concebir los mismos derechos humanos.

Lo anterior deriva en la adopción de convenciones específicas sobre un grupo determinado de derechos, a fin de reafirmar la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos en general en otros instrumentos de derechos internacional, tal como es el caso de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (1979) y la Convención de los Derechos del Niño. (1989) (MORLACHETTI, 1999).

En el caso de las personas mayores, interesa resaltar que son titulares de derechos individuales, pero también son titu-

lares de derechos sociales, por lo tanto se requiere que junto con el reconocimiento de sus libertades esenciales, puedan disfrutar también del ejercicio de garantías que les permitan envejecer con seguridad y dignidad, lo que exige un papel activo del Estado, la sociedad y de sí mismas.

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. Una convención específica reafirmaría en primer lugar la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos a los seres humanos en general. Asimismo, establecería requisitos específicos en cuanto a algunos derechos ya reconocidos por otros tratados, tomando en cuenta las necesidades especiales de ese grupo de la población. Por último, una convención internacional puede establecer normas para, por una parte, proteger los derechos de las personas mayores y, por otra, asegurar la exigibilidad de derechos en la edad avanzada (HUENCHUAN y MORLACHETTI, 2006).

Políticas de vejez como instrumento para la efectivización de los derechos de las personas mayores

Las políticas públicas y políticas de vejez

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

Políticas de vejez...

criterios básicos para su distinción y significación (SUBIRATS, 1989; HOGWOOD-GUNN, 1984; 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. Asimismo existe consenso en que no se trata de un acto o respuesta aislada.

De lo anterior se deduce que la política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Un comportamiento propositivo, intencional, planeando, no simplemente reactivo, casual. Una lectura atractiva de ellas es concebir las 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 esta ponencia, entendemos que una política pública es una toma de posición de parte del Estado respecto de un problema que ha causado interés público y se ha logrado instalar como cuestión en la agenda de gobierno. En el caso específico de las políticas de vejez, se entenderán 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.

Los objetivos de las políticas de vejez y su relación con los derechos

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 se ha convertido en uno de los más utilizados en las ciencias sociales y en la planificación social en general, en relación al envejecimiento está adquiriendo nueva 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.) intervenientes.

A nivel práctico, la Cepal (2002) identifica tres ámbitos de desafíos en relación a la calidad de vida en la vejez:

- a) a nivel de mercado, el aumento de las personas mayores provoca modificaciones tanto a nivel del mercado del trabajo como de bienes y servicios;
- b) a nivel de sociedad, genera nuevas formas de organización de la familia, así como diversas respuestas de la comunidad a los nuevos desafíos de bienestar;
- c) 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 la competencia intergeneracional por los puestos de trabajo.

Las evidencias al respecto indican que en la región 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, 2002). 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 en la región tiene relación directa con mejorar su calidad de vida y por ende asegurar el ejercicio de derechos sociales.

Esto significa, reducir los riesgos de discriminación – y consecuentemente de desigualdad – producto de la edad a través del mejoramiento de 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 no es una categoría unitaria ni homogénea, sino compuesta por personas con intereses y necesidades diversas e incluso contrastantes.

Las políticas de vejez como instrumento de construcción de consensos y de derechos

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 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).

En este sentido, no es lo mismo definir el objeto de las políticas como un asunto de derechos que como un asunto de asistencialidad, como tampoco lo serán los instrumentos prácticos que la política seleccione para su concreción.

Una política de vejez basada en un enfoque de derechos es un instrumento de derechos humanos que si bien no es directamente obligatorio contribuye y puede llegar a ejercer una influencia extraordinaria en la sociedad. Adicionalmente es indicativo de los avances que los países han realizado en materia de instalación del tema en la agenda pública y de la aplicación nacional de los instrumentos

Políticas de vejez...

internacionales de derechos humanos. En este sentido, las políticas forman parte de lo que se entiende por derecho blando, tomando en cuenta que en principio no son directamente vinculantes.

Es cierto que la fuerza de las políticas no es en general equiparable con las leyes, que son la principal fuente del derecho doméstico. Sin embargo, su existencia es fundamental y su fuerza dependerá, entre otras cosas, de las circunstancias en que se haya formulado y del valor que los actores sociales le hayan reconocido al instrumento.

Podríamos decir que los acuerdos y consensos que los países arriban con la adopción de una determinada política – en especial si ésta sigue los lineamientos ya consagrados en la doctrina internacional de derechos humanos – no son solo una expresión de deseos o buenas intenciones, sino compromisos que la sociedad y el gobierno han asumido en relación a la situación de las personas mayores. Esto sumado a los derechos reconocidos en las leyes domésticas implica un progresivo deber a cargo de los Estados para que arbitren medios cada vez más eficaces para satisfacer el cumplimiento de los compromisos adoptados.

A modo de conclusión

En esta ponencia hemos entregado algunos elementos de orden teórico que permiten avalar la importancia de la existencia de las políticas de vejez y su relación con la instrumentación de los derechos en la edad avanzada. De lo anteriormente revisado se concluye lo siguiente:

1. Las políticas de vejez no son neutras. Expresan los valores de una sociedad y la forma de concebir el fenómeno social del envejecimiento. Por ello es importante estudiar la forma particular de definir la vejez por parte de una determinada sociedad.
2. Las políticas de vejez expresan una modalidad de intervención del Estado. Vale decir, permiten visualizar la importancia y validez que el Estado le otorgue a los problemas o situaciones que afectan a las personas mayores y la visión hegemónica de cómo superarlas o corregirlas.
3. Las políticas de vejez – correctamente formuladas – son producto de un consenso, de un acuerdo por parte de la sociedad en relación a cuáles son la estructura de recursos y oportunidades que puede ofrecer a las actuales generaciones de personas mayores, así como las condiciones que puede ofrecer a las nuevas cohortes que se acercan a la edad avanzada.
4. Las políticas de vejez son un instrumento efectivo para avanzar en la realización de los derechos de las personas mayores en tanto individuos y grupo. Y esto es así por las siguientes razones:
 - a) conjuga la viabilidad técnica con el horizonte ético y normativo de los derechos;
 - b) constituyen, por sobretodo, mecanismos de distribución de activos que permiten avanzar hacia formas menos excluyentes de la sociedad;
 - c) establece los óptimos que una sociedad debe realizar para lograr la plena inclusión social sin discriminación de ningún tipo.

En este contexto, la existencia de un marco normativo internacional que incluye los derechos de las personas mayores – y su reforzamiento, cuando existe, de un conjunto de leyes que traduzcan los instrumentos internacionales en normas domésticas (como por ejemplo, el Estatuto de Idosos de Brasil) – imponen al Estado la necesidad de impulsar políticas efectivas destinadas a promoverlos y garantizarlos.

Las políticas dirigidas a las personas mayores, por lo tanto, establecen como se realizan programáticamente esos derechos o bien crea las condiciones para su futuro ejercicio. Y es precisamente ahí donde se ubica el desafío.

Referencias

AGUILAR, L. *Estudio introductorio. La hechura de las políticas públicas.* Mexico: Editorial Miguel Angel de Porrúa, 1996.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 1999-2000.* Santiago de Chile, 2002.

ELDER, C. H.; COBB, R. *Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. Problemas públicos y agenda de gobierno.* México: Editorial Miguel Porrúa, 1996.

FERRI, J. Políticas públicas. *Diccionario crítico de ciencias sociales.* España: Universidad Complutense de Madrid. [s. d.]

HUENCHUAN, S.; MORLACHETTI, A. Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores. *Notas de Población,* Santiago de Chile: División de Población de la Cepal, n. 81, 2006.

HUENCHUAN, S. 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. Santiago de Chile: Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez. n. 8, dic. 1999.

MORLACHETTI, A. *Situación actual: obligaciones de latinoamérica y el Caribe ante el derecho internacional de adolescentes y jóvenes con revisión de los documentos actuales.* OPS. Washington: WHO, 1999.

RODRÍGUEZ, L. El debate sobre los derechos de grupo. *Estado, justicia, derechos.* España: Editorial Alianza, 2002.

YOUNG, I. Politics and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship. *Ethics,* n. 2, 1989.

Endereço:

Sandra Huenchua
23 de Febrero 8630, Casa E, La Reina
Santiago-Chile
E-mail: shuenchuan@entelchile.net