

SOLO PARA PARTICIPANTES
DOCUMENTO DE REFERENCIA
17 de Octubre de 2006
SOLO ESPAÑOL

REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN, DESIGUALDADES Y DERECHOS HUMANOS

CELADE – División de Población de la CEPAL
Oficina Regional para América Latina y el Caribe del
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Fondo de Población de las Naciones Unidas

26 y 27 de octubre de 2006
Sala Celso Furtado
CEPAL
Santiago de Chile

DERECHOS SOCIALES Y ENVEJECIMIENTO: MODALIDADES DE RESPETO Y GARANTÍA EN AMÉRICA LATINA

Este documento fue preparado por SANDRA HUENCHUAN, del CELADE, División de Población de la CEPAL, y ALEJANDRO MORLACHETTI, Abogado experto en Derecho Internacional y Consultor de Organismos Internacionales. Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización. Se prohíbe citar sin la autorización de los autores.



Derechos Sociales y Envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina

Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti

PRESENTACION

Teniendo en cuenta que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes se debe prestar la misma atención y consideración urgente a los derechos económicos, sociales y culturales que a los derechos civiles y políticos.

Los tratados que establecen los DESC fueron creados para fundar obligaciones de carácter legal para los países que son parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal y Americana, El Pacto de San José de Costa Rica y el Protocolo de San Salvador.

Los Estados deben actuar, en todo momento, bajo esta perspectiva de integralidad reconocida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmada por la Declaración de Viena, y son responsables ante la comunidad internacional y ante sus propios ciudadanos por el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Pacto.

El compromiso adquirido por los Estados ante la comunidad internacional sobre la protección y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales debe ser cumplido en los niveles nacional, regional y local. En términos concretos, implica el establecimiento de políticas de inversión del máximo de los recursos disponibles, e incorporar el concepto de progresividad, que significa que además del cumplimiento paulatino de estos derechos, involucra la irreversibilidad de los logros alcanzados.

Los derechos humanos son universales y pertenecen a todos los seres humanos, incluyendo por supuesto a las personas mayores. Así nos lo han recordado los instrumentos emanados de las diferentes cumbres y conferencias mundiales realizadas en los últimos quince años. (Programa de Acción del Cairo, Programa de Acción de Copenhague, Plataforma de Acción Mundial de Beijing, Agenda Habitat, Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento).

El envejecimiento de la población plantea desafíos nuevos para el cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos por parte de los Estados —pero no constituye por cierto una excusa para no ejercer sus obligaciones—. De hecho, una parte importante de los instrumentos vigentes fueron creados en momentos en que el envejecimiento era una fenómeno aun incipiente y propio de los países desarrollados, cuyos ciudadanos envejecían al alero de un Estado de Bienestar.

Sin embargo, y tal como demuestran las estadísticas de la División de Población de las Naciones Unidas, en la actualidad el envejecimiento también es un fenómeno de los países en desarrollo, los que presentarán un ritmo de crecimiento de la población adulta mayor mucho más rápido que los países desarrollados, y por lo tanto tendrán menos tiempo para adaptarse a las consecuencias del envejecimiento. A ello se suma que el envejecimiento de los países en desarrollo se produce a niveles de crecimiento socioeconómico muy inferiores a los que existían en su momento en los países desarrollados (Naciones Unidas, 2002)¹ Ello ha derivado en que algunos autores prevean que el ejercicio de ciudadanía social en la vejez será uno de los grandes retos para las políticas públicas del siglo XXI.

¹ Naciones Unidas (2002) World Population Ageing 1950-2050, Publicación de las Naciones Unidas ST/EDAD/SER.A./207.

En efecto, ya cristalizado el hecho de que la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas, es fundamental contar con organismos de Estado que garanticen la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que todas las personas que componen la sociedad puedan lograr la titularidad de derechos. De este modo, el Estado se va convirtiendo en una institución de producción y redistribución del bienestar. En el garante de derechos sociales, a quien corresponde su tutela, protección y desarrollo; y donde las políticas públicas se conciben como un instrumento de promoción y realización de derechos de ciudadanía.

En un contexto de envejecimiento de la población, este enlace de capacidades técnicas y económicas del Estado y sus instrumentos jurídicos y de políticas, pasan a constituirse en elementos esenciales para garantizar una vejez digna y segura en nuestra sociedad; puesto que fortalecen la capacidad de las personas mayores para superar las indefensiones e inseguridades que les afectan a partir de una determinada edad cronológica, y que se pueden sintetizar en pérdidas económicas, sociales y culturales.

En este trabajo, abordamos la relación entre derechos sociales y el envejecimiento desde la perspectiva de garantía y ejercicio en la edad avanzada. En primer lugar presentamos el marco internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), donde ahondamos en la trayectoria de la doctrina internacional de derechos humanos y en los instrumentos vinculantes de derechos económicos sociales y culturales. En segundo lugar, nos concentramos en la relación entre envejecimiento y los DESC. En principio entregamos algunos argumentos sobre las particulares vulnerabilidades que acarrea la edad de la vejez y sus expresiones en esta etapa de la vida. Luego nos situamos en el enfoque de derechos de las políticas públicas. Continuamos ahondando en el entrecruce entre envejecimiento y DESC, desde la perspectiva de los desafíos que presenta este fenómeno para la garantía de derechos. Para ello repasamos la experiencia europea y las especificidades del envejecimiento en América Latina. En tercer lugar analizamos las modalidades de respeto y garantía de los DESC de las personas mayores en la región. Este examen lo hacemos desde tres perspectivas: dimensión ética, dimensión instrumental y dimensión de intervención. En base a las cuales vamos repasando las evidencias empíricas en relación a las formas de garantizar y proteger los derechos en la vejez. Finalizamos con las conclusiones del trabajo.

1. EL MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1.1. El Derecho Internacional de Derechos Humanos

El derecho internacional de los derechos humanos se ha conformado principalmente mediante tratados, la costumbre y los principios generales del derecho.

Tradicionalmente solo se veía al derecho internacional como la ley que regía a la comunidad internacional de países, regulando exclusivamente la relación entre ellos. Este era el llamado derecho internacional clásico, el cual consolidaba el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.² De este modo, el cómo un Estado trataba a sus ciudadanos dentro de su territorio era un asunto exclusivamente interno e implícito en el concepto de soberanía territorial.

La internacionalización de los derechos humanos, es decir la transformación de la idea de los derechos constitucionales presentes en algunos países en una concepción universal, es un fenómeno reciente, de mitad del siglo XX. Fue la Segunda Guerra Mundial y los eventos que llevaron a ella los

² A modo de ejemplo, es dable resaltar que en la Segunda Conferencia de la Paz celebrada en La Haya en 1907, se adoptaron trece instrumentos internacionales de los cuales 11 estaban dedicados al derecho de guerra.

que sirvieron de catalizador para que se produjera el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. Desde allí, y con la creación de las Naciones Unidas, surgen una serie de declaraciones y tratados que implican el reconocimiento expreso por los Estados de los derechos humanos. No se trató de una serie de normas que se agregaron a un orden existente, sino que la propia naturaleza de ese orden había cambiado, llevando entonces al reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional.

La internacionalización de los derechos humanos ha significado la asunción por parte del derecho internacional público de la temática de los derechos humanos y de su protección. De esta manera, lo que antes constituía un problema del dominio exclusivo de cada Estado pasa también a serlo del derecho internacional.³

1.2. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

El derecho internacional de derechos humanos ha reconocido y proclamado derechos individuales y colectivos en lo civil, político, cultural, económico y social, los cuales son aplicables en su totalidad a todas las personas.

La base fundamental en lo que se refiere a los derechos humanos y las libertades fundamentales es la Carta Internacional de Derechos Humanos, que es un conjunto integrado por tres textos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos optativos (el primero trata el tema de los reclamos por parte de los individuos⁴ y el segundo el de la abolición de la pena de muerte).

1.2.1. Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) pueden ser derechos de carácter individual (derechos individuales) o para ser ejercidos y gozados por grupos de personas (derechos colectivos). Estos derechos son reconocidos en instrumentos universales, como también en el sistema interamericano.

a.- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prevé entre otros, el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Art.3), al trabajo (Art. 6), ii) el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7); la sindicalización, la libertad sindical y la realización de huelgas (artículo 8); a la seguridad social (Art. 9), el derecho a un adecuado nivel de vida, incluyendo alimentación, vestimenta y vivienda (Art.11), al más alto nivel posible de salud física y mental (Art. 12), a la educación (Art.13) y a la participación en la vida cultural y a beneficiarse de los progresos científicos y la protección de los beneficios morales y materiales derivados de su producción científica, literaria o artística (Art.15).

En lo que se refiere a la Vigilancia de la aplicación del Pacto, existe el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Estados Partes deben presentar informes periódicos a este Comité, en los que se identifican las medidas legislativas, judiciales, de política y de otra índole que hayan adoptado con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto.

³ Henkin Louis, *The Age of Rights*, New York, Columbia University Press. (1990).

⁴ El Protocolo optativo permite a los particulares, en determinada circunstancias presentar denuncias de violaciones a los derechos humanos contra todo Estado que haya ratificado el Pacto.

b.- Sistema Interamericano de DDHH y Protocolo de San Salvador

En el continente Americano, unos meses antes de la adopción de la Declaración Universal se había aprobado en el seno de la Conferencia de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En 1969, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, que entró en vigencia en el año 1978 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

La protección de los DESC en el sistema interamericano fue regulada durante mucho tiempo por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante Declaración) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención).

A diferencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁵ los DESC en la Declaración se encuentran entremezclados con los derechos civiles y políticos, lo cual ratifica su carácter de interdependencia e indivisibilidad. Los DESC contenidos en la Declaración, son la protección de la familia, de la maternidad y la infancia, derecho a la salud, a la educación, a la cultura, al trabajo y a las condiciones dignas del mismo, al descanso y a la seguridad social.

En cuanto la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, esta refiere principalmente a derechos civiles y políticos, mas allá de la mención del artículo 26, a las de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Para un reconocimiento mas explícito y detallado de los DESC, se adoptó el Protocolo de San Salvador. Su adopción y entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999, constituye un notable avance en lo relativo a la definición y complementariedad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales.

Además de contemplar los derechos ya reconocidos por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla específicamente y amplía la cobertura para América Latina y el Caribe en materia de:

- El derecho a un medio ambiente sano
- Los derechos de la niñez
- Los derechos de protección de las personas mayores
- Los derechos de protección de las personas con algún tipo de discapacidad.

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los DESC por parte de los Estados que ratificaron el Protocolo

⁵ Una comparación entre estos dos instrumentos puede verse en Salvioli, Fabián: “El desarrollo de la Protección Internacional de los Derechos Humanos, a partir de las Declaraciones Universal y Americana”; en: “Relaciones Internacionales” N 13”; Edit. Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina, 1997.

Recuadro 1

ACERCA DE LA PROGRESIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Se suele describir el PIDESC como más flexible que otros instrumentos, como consecuencia de la redacción de su artículo 2, que dice que “Cada Estado Parte se obliga... al máximo de sus recursos disponibles...” A menudo, los países han tratado de argumentar que esta frase, significa que sólo una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. En realidad, como lo indica claramente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esa no es la intención de la cláusula. Al contrario, el Pacto en cuestión obliga a todos los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación. En este sentido, hay que tener en cuenta ciertos elementos clave del Art. 2.1, que se describen a continuación:

- *“se compromete a adoptar medidas...por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”* Este párrafo exige que todos los Estados Parte comiencen a “adoptar medidas” encaminadas a conseguir el pleno goce de los DESC consagrados en el Pacto, las cuales pueden ser medidas administrativas, judiciales, políticas, económicas, incluidas las medidas para adaptar la legislación nacional conforme a los compromisos contraídos al ratificar el Pacto. En especial si las leyes existentes son claramente incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.
- *“para [lograr] progresivamente la plena efectividad de los derechos”*. El concepto de aplicación progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no se puede lograr en un corto lapso de tiempo, pero no significa que el Estado pueda aplazar indefinidamente su cumplimiento o hasta que haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. Ahora también implica una obligación de resultados en cuanto adoptar medidas “para lograr progresivamente...la plena efectividad de los derechos” reconocidos en el Pacto. Esto quiere decir que el Estado está obligado a demostrar el progreso, los avances cuantitativos y cualitativos logrados en sus esfuerzos por alcanzar la plena realización de los DESC, y también entraña una limitación al Estado en cuanto a la adopción de medidas regresivas, por el principio de no-regresión aplicable a los derechos humanos.
- *“hasta el máximo de los recursos de que disponga”*. Esta expresión se ha utilizado para justificar la demora en el reconocimiento pleno y efectivo de ciertos derechos y así evitar la responsabilidad por el incumplimiento en la aplicación de los derechos del Pacto, por escasez de recursos. Sin embargo, como se reconoce en los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este requisito obliga a los Estados Partes a garantizar la efectividad de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico de un país determinado y la escasez de recursos no exonera al Estado de su responsabilidad de satisfacer ciertas obligaciones mínimas. Cuando se habla de recursos, esto se aplica tanto a los recursos nacionales como a la asistencia o la cooperación internacional de carácter económico y técnico de que disponga el Estado Parte. En la utilización de los recursos disponibles deberá darse prioridad a hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, teniéndose en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de las necesidades de subsistencia, así como la de suministrar los servicios esenciales. En este punto, el Comité concluyó en el párrafo 12 de su Observación general N° 3 que, aún en tiempos de severas limitaciones de recursos, los miembros más vulnerables de la sociedad deben de estar protegidos a través de la adopción de programas, de relativo bajo coste económico, dirigidos a ellos. La carga de demostrar que los recursos disponibles se están utilizando, hasta el máximo posible, recae sobre el Estado parte.
- *“sin discriminación”*. El párrafo 2 del artículo 2 obliga a los Estados Partes a garantizar el procedimiento de revisión judicial y otros procedimientos de recurso en caso de discriminación. Es importante señalar que los motivos de discriminación que se mencionan en esta disposición no son exhaustivos y que, por consiguiente, deben impedirse también otras formas de discriminación que repercuta negativamente en el goce de los derechos que se enuncian en el Pacto. Según los Principios de Limburgo, las medidas especiales que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales, no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos ni continúen una vez logrado el objetivo fijado. Esto se aplica, por ejemplo, a la promoción de los grupos postergados. Esta disposición no sólo obliga a los gobiernos a desistir de cualquier comportamiento discriminatorio y a modificar las leyes y las prácticas que permitan la discriminación, sino que también establece el deber de los Estados Partes de prohibir a los particulares y a los terceros a practicar la discriminación en cualquier esfera de la vida pública.

Fuente: elaboración propia

Recuadro 2

OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS RESPECTO DE LOS DESC

- Obligación de *respetar* requiere que los Estados partes se abstengan de interferir en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos de derechos humanos.
- Obligación de *proteger* requiere que los Estados partes impidan la violación de los DESC por parte de terceros (por ejemplo, el no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas de trabajo podría constituir una violación al derecho a trabajar o a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias).
- Obligación de *realizar* abarca las obligaciones estatales de facilitar el acceso a la plena efectividad de los DESC y de garantizar la plena efectividad de dichos derechos (así, podría constituirse una violación si el Estado no proporciona la atención primaria de salud esencial a las personas que lo necesiten).
- Obligación de *facilitar* entraña las obligaciones de promover y hacer efectivo cada derecho humano; es decir, el Estado debe adoptar medidas que faciliten el goce de los derechos humanos por toda la población (medidas legislativas, de política pública, de asignación de recursos, etc.) para lograr la plena realización de los derechos

Fuente: elaboración propia

Para proteger los derechos reconocidos por el Protocolo, el mismo establece que los Estados Partes se comprometen a presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el respeto a los derechos protegidos por este instrumento (véase recuadro 1). Estos informes van a ser examinados por el Consejo Interamericano, Económico y Social y por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la Organización de Estados Americanos (OEA).

2. DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES Y ENVEJECIMIENTO

2.1. La edad de la vejez como una fuente de conculcación de derechos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que las personas de edad conforman un conglomerado tan heterogéneo y variado como los demás segmentos de población, y los ubica entre los grupos más vulnerables y desprotegidos del mundo. Al respecto señala textualmente “en épocas de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad son un grupo especial de riesgo” (CDESC, 1995).⁶ Si bien el Comité no establece con claridad en su texto, la esencia de ese riesgo, se podría adelantar —tal como lo hemos hecho en otras oportunidades— que la edad se convierte en una fuente de desigualdad en el ejercicio de los derechos, quizás solo asimilable a lo que ocurre en la niñez y en la adolescencia.

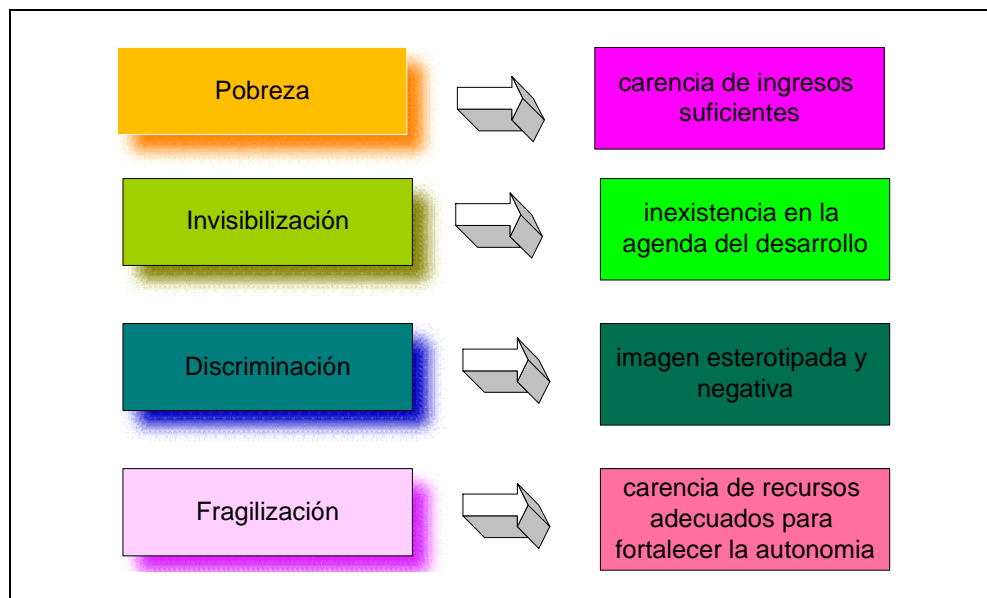
El origen de esta situación se ubica en que las instituciones, en términos estructurales e ideológicos, aun no se han adaptado a la nueva composición por edades de la población, y continúan funcionando en base a un imaginario asentado en la juventud, donde la vejez indefectiblemente esta asociada para muchas personas con una palabra clave: las pérdidas (Huenchuan, 2003).⁷ De este modo, la edad de la vejez conjuga una serie de dimensiones (sociales, económicas y culturales) que dificultan la capacidad de las personas mayores —en tanto individuos y grupo social— para proteger su condición y posición al interior de la sociedad.

⁶ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1995) Comentario No. 6: Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la las Personas de edad.

⁷ Huenchuan S. (2003) *Diferencias sociales en la vejez: Aproximaciones conceptuales y teóricas*. Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, No. 12. Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago, Chile.

Esquema 1

LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA EDAD DE LA VEJEZ Y SUS EXPRESIONES



Fuente: elaboración propia

En términos concretos, las personas mayores por su sola edad cronológica —y más todavía cuando a ello se suman otras fuentes de desigualdad como el origen étnico o el género— están expuestas a sufrir de pobreza, de invisibilización, de discriminación o de fragilización, con sus particulares expresiones en esta etapa de la vida (véase esquema 1).

Por ejemplo, en algunos países de la región debido a la escasa cobertura de seguridad social, las personas mayores están expuestas a la pobreza por la inexistencia de programas no contributivos que les permitan acceder a un ingreso. También es evidente la invisibilización del grupo de sesenta años y más en las políticas públicas, ya sea en su diseño o en la evaluación de los asuntos que le afectan, y se está instalando cada vez más con mayor frecuencia la discriminación por ser viejo en base a una imagen estereotipada y negativa de esta etapa de la vida, siendo esto más recurrente o registrado en algunos países que en otros⁸. En otro ámbito, las personas mayores por el solo hecho de no contar con programas especiales de salud que los incorporen en plenitud pueden ver reducidas sus posibilidades de mantener la autonomía funcional, y a los problemas fisiológicos se añaden los del medio circundante. Estos y otros ejemplos podemos citar para dar cuenta de cómo en el contexto actual, la edad de la vejez se ha ido sumando cada vez y con mayor frecuencia en los orígenes o causa de conculcación de derechos.

En la actualidad, las personas mayores tienen un limitado poder como grupo social para hacer efectivos sus derechos. Se ubican entre los excluidos de las relaciones de influencia – junto a las mujeres y los indígenas - y por ende se perpetúa su asimétrica ubicuidad en la distribución de los recursos y beneficios que genera el desarrollo. Por eso, la sociedad en su conjunto y los poderes públicos en concreto deben velar porque las personas mayores no pierdan o se vean privadas de sus

⁸ Véase Guzmán J. M. (2005) *La situación del envejecimiento en América del Sur en el Contexto de Madrid +5 y los Objetivos del Milenio*. Ponencia presentada en la Reunión de Gobiernos y Expertos en países de América del Sur, Buenos Aires, Argentina.

derechos humanos, y proveer de mecanismos de protección social, tanto en el ámbito personal, familiar y social (Hernandez, 2003)⁹

En este escenario, es claro que el mero reconocimiento formal de la igualdad de derechos sin distinción alguna no ha supuesto ningún cambio en la situación de desventaja social de las personas mayores, puesto que la estructura y la ideología hegemónica impide su realización práctica. Hay que reconocer, sin embargo, que este problema no es privativo de las personas mayores, puesto que en su momento otros grupos sociales han levantado la voz con las mismas preocupaciones, derivando 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)

2.2. Los derechos económicos, sociales y culturales: El enfoque para la acción

2.2.1. El consenso básico en torno a los derechos

“El principio de la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales”. Así lo cristalizó la CEPAL en el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, presentado el Trigésimo primer periodo de sesiones de marzo de 2006.¹⁰

Esta aseveración da por superado el debate en relación a que si las políticas públicas en el ámbito social deben estar dirigidas exclusivamente a combatir la pobreza - la cual por cierto es resultado de una circunstancia individual de responsabilidad de las instituciones de beneficencia y no de la sociedad- o si se trata de instrumentos de promoción y realización de derechos de la ciudadanía. El documento de la CEPAL nos invita a abandonar las viejas ideas de beneficencia y sustituirlas por modernos criterios de reconocimiento de derechos ciudadanos (Sampeiro, 2006)¹¹, donde el Estado se convierte en el garante de los derechos sociales, a quién le corresponde su tutela, protección y desarrollo (Aleman, 2003)¹²

Siguiendo propuesta de la CEPAL, ésta plantea la necesidad de arribar a un consenso político en relación a la sociedad que queremos a fin de conjugar las conocidas restricciones económicas, las debilidades institucionales y las demandas de los grupos sociales titulares de derechos.

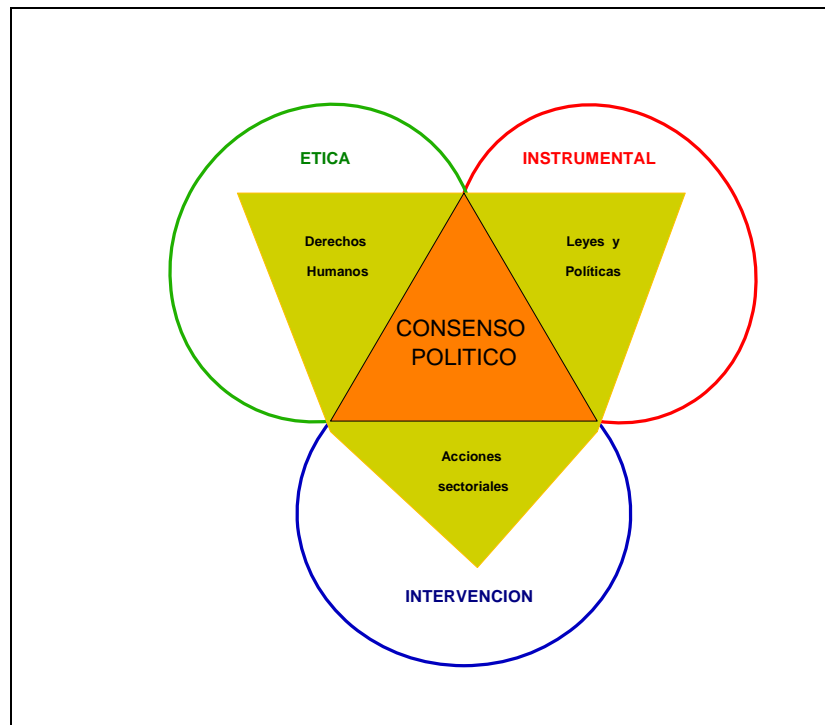
⁹ Hernandez G. (2003) *Mayores: aspectos sociales*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, No. 45, Madrid, España

¹⁰ CEPAL. (2006) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago, Chile.

¹¹ Sampeiro M. A. (2006) *Pasamos de la beneficencia a la ciudadanía*. El Diario Montañés, España.

¹² Alemán C. (2003) *Editorial*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, No. 45, Madrid, España

Esquema 2
DIMENSIONES DEL CONSENSO POLITICO EN TORNO A LOS
DERECHOS SOCIALES



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2006)

Este consenso debe contener tres dimensiones (véase esquema 2)

- Una dimensión ética: que se rige por los principios plasmados en los derechos humanos universales de carácter vinculante y según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna.
- Una dimensión instrumental: referida a los mecanismos de aplicación normativa y programática de los derechos sociales.
- Una dimensión de intervención: referida en las acciones concretas de orden sectorial que se ponen en práctica para crear las condiciones necesarias para una vida digna.

En la práctica este conjunto de dimensiones deben lograr establecer y garantizar los derechos universales y exigibles en materia social ligados a una cartera de prestaciones y servicios y a una financiación suficiente y sostenida (Fantova, 2006)¹³

2.2.2. Los derechos sociales y los desafíos del envejecimiento de la población

El aumento de la población de edad avanzada y sus características (niveles de educación, de pobreza, de cobertura de seguridad social, de participación en el mercado del trabajo, de dependencia funcional, entre otros) son asuntos que preocupan a los gobiernos de algunos países de la región y

¹³ Fantova F. (2006) Apostar a los servicios sociales. Diario El País, España.

están muy presentes en la agenda de los países desarrollados. Se preve que a futuro, la garantía de protección y el ejercicio de derechos demandará por parte de un número cada vez superior de personas mayores una integración social más plena, más servicios sociales, y más mecanismos para hacer efectivos sus derechos.

Ello en un contexto en que, a diferencia de los países desarrollados en que el aumento de la longevidad deviene como consecuencia de la superior calidad de vida de la sociedad, la población latinoamericana envejece en condiciones de pobreza, de agudas desigualdades en el acceso a los recursos, de desplazamientos forzados, de costos impagables de los medicamentos que requieren las personas con enfermedades crónicas, delta de pagos de sus pensiones, e incluso de formas modernas de servidumbre y trabajo forzado (OIT, 2005)¹⁴ En definitiva, lo que en los países desarrollados es un logro, en los países en desarrollo se convierte en una fuente de preocupación. De este modo, el cómo avanzar en la garantía de los derechos sociales en un contexto de envejecimiento de la población es una trance de compleja solución.

En Europa, el envejecimiento de la población y las transformaciones de la estructura demográfica, se han convertido en el punto central de debates, y ello no solo por razones de equidad y de cohesión social, sino también por su creciente impacto en los sistemas de protección social (véase recuadro 3). Para hacer frente a estos problemas, en Europa sobretodo a partir de mediados de los años noventa se han ido formulando diversos planteamientos y emergiendo experiencias de todo tipo (Libro Blanco del Reino Unido de 1998, Ley Alemana de 1995, Libro Blanco Atención a las personas en situación de dependencia en España de 2004) . En este marco la adaptación de los sistemas de protección social a las nuevas realidades sociodemográficas es la propuesta que está logrando mayor consenso y posicionamiento en la agenda pública. Se plantea que es necesario incorporar un cuarto pilar al sistema de protección social, el de los servicios sociales para fortalecer la autonomía.

Recuadro 3: MODELOS DE PROTECCION SOCIAL EUROPEOS

- De protección universal para todos los ciudadanos y de financiación mediante impuestos. Es el modelo de los países nórdicos y de Holanda. En este modelo los servicios sociales son una extensión lógica de la concepción de que el Estado debe cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos por razones de ciudadanía, de la misma forma como atiende cualquier otra necesidad sanitaria o educativa.
- De protección a través del sistema de seguridad social, mediante prestaciones que tienen su origen en las cotizaciones. Es el modelo bismarkiano de los países centroeuropeos, vigente en Alemania, Austria y Luxemburgo. En este modelo, los servicios sociales se sitúa, al igual que las pensiones, el seguro de desempleo y la protección de la familia en el ámbito de la seguridad social y por lo tanto financiado y gestionado en este marco.
- Asistencia dirigido fundamentalmente a los ciudadanos carentes de recursos. Es el modelo más implantado en los países del sur de Europa. Este sistema se configura como un sistema público, financiado mediante impuestos, con cobertura limitada, destinado a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos en situación de dependencia con insuficiencia de recursos, y por lo tanto de alcance y extensión también limitadas.

Fuente: IMSERSO, 2004

El debate sobre los servicios sociales, por tanto, ésta cada vez mas presente en la agenda política y social, y ello no es casual, sino responde a la encrucijada en la que se encuentra el sistema de protección social europeo. Este sistema fue construido partiendo del supuesto de que estables y tupidas redes familiares y comunitarias (y en ellas, especialmente mujeres) se ocuparían de brindar un

¹⁴ OIT (2005) Una alianza global contra el trabajo forzoso, Ginebra

amplio abanico de apoyos a las personas que de forma transitoria o permanente se encontraran en situaciones de vulnerabilidad, riesgo o desproteccion. Dicho modelo del varon sustentador, con una trayectoria laboral extensa e intensa que era la garantia de derechos sociales. Sin embargo, en las últimas década este panorama fue modificandose radicalmente ante la emergencia de nuevos riesgos y procesos sociales que estan alterrando esos supuestos, y por lo tanto incrementando exponencialmente los desajustes entre el sistema de protección social y la realidad a que la debe dar respuesta. En ese contexto se impuso la necesidad de configurar el sistema de servicios sociales como el cuarto pilar de la protección social (Fantova, 2006)

Los servicios sociales estan estratégicamente colocados en la interfaz entre el sistema formal de proteccion social y las redes familiares y comunitarias, se dedican al apoyo personal, a la atencion domiciliaria o residencial, a esa intervencion comunitaria cuya necesidad se esta incrementando con el envejecimiento de la población. Estos servicios tienen su fundamentación jurídica en los derechos sociales, los cuales están orientados a asegurar un nivel básico de servicios que garanticen el desarrollo de los individuos y de las colectividades mediante la intervencion estatal en la prestación de servicios y distribucion de bienestar. De este modo, los poderes públicos promueven condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstaculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (IMERSO, 2004)¹⁵

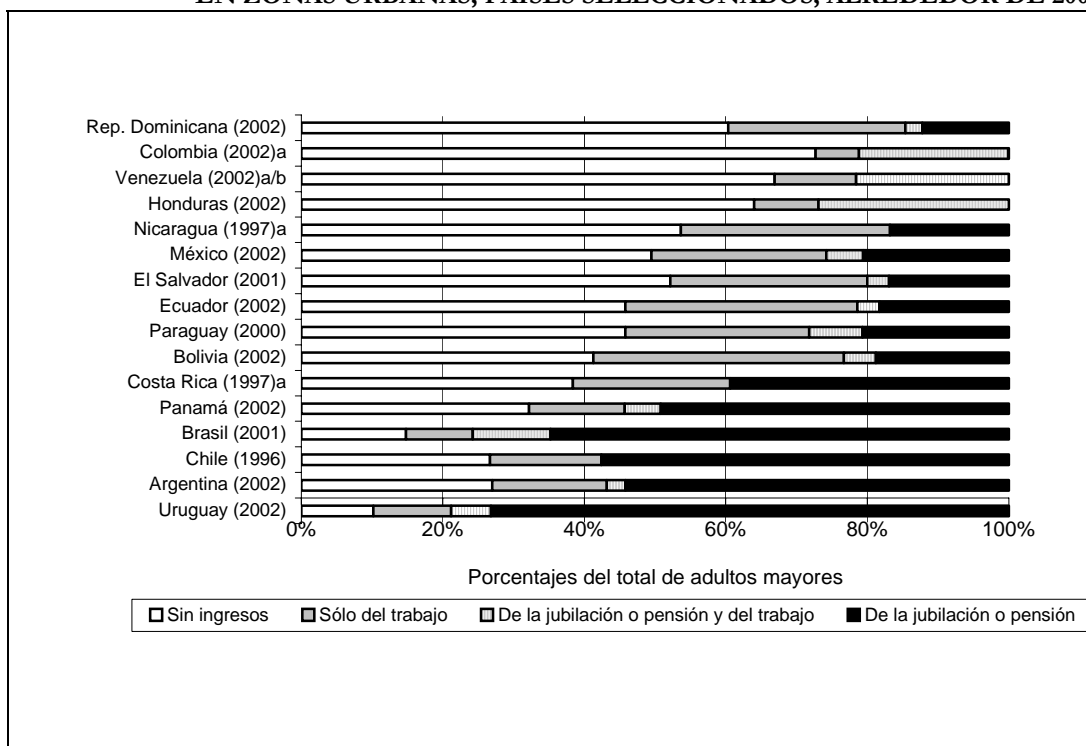
En América Latina la discusión sobre la protección social tiene énfasis distintos. Debido al contexto general de carencia y de rezagos institucionales, la protección social de las personas mayores es aun un tema incipiente, ligado más a la seguridad social que a otros ámbitos de la vida social. Este énfasis no es casual, sino tiene directa relación con la baja cobertura de pensiones y jubilaciones y a la cantidad absoluta y relativa de personas mayores sin ingresos (véase grafico 1). Esto lleva a que las familias se vean en la obligación de constituirse en una de las fuentes principales de protección en la vejez, a la vez que brinda entre otros servicios, la habitación, la alimentación y el cuidado. Aunque las soluciones familiares resultan un valioso aporte, debieran ser fruto de una opción y no de una necesidad (CEPAL, 2006)

Por otra parte, los programas de otra índole – como de cuidados domiciliarios, de pensiones no contributivas, de fomento a la participación, entre otros - que existen para las personas mayores tienen un claro sesgo asistencial y supone que el acceso a dichas prestaciones depende de los recursos de las personas mayores y no de las necesidades que presentan. La experiencia de programas asistenciales dirigidos a las personas mayores demuestra que el mayor peso de los cuidados en la vejez recae en la familia, y especialmente en la mujer, dejando a merced del mercado informal la prestación de determinados servicios (como casas de reposo clandestinas) que en general cuentan con insuficientes recursos para asumir esta tarea. Incluso en países con fuerte privatización de los servicios públicos, la demanda social deriva en que la gestión privada ofrezca mejores garantías de calidad que los servicios públicos, y cuando los servicios se descentralizan derivan en desequilibrios territoriales importantes. Lo anterior conlleva a una protección limitada e incierta que no se corresponde con los derechos humanos como principios rectores del desarrollo.

¹⁵ IMERSO (2004) Libro Blanco Atención a las personas en situación de dependencia en España, Madrid, España.

Gráfico 1

AMÉRICA LATINA: FUENTES DE INGRESO DE LAS PERSONAS MAYORES EN ZONAS URBANAS, PAÍSES SELECCIONADOS, ALREDEDOR DE 2000



Fuente: CEPAL, elaborado en base a los datos provenientes de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a: los ingresos de las jubilaciones y pensiones corresponden al total de ingresos por transferencias de personas que en la variable "Condición de Actividad" se declaran "jubilados y pensionados".
b: corresponde al total nacional.

Es por esto fundamental que en el discusión sobre un nuevo consenso en relación a las intervenciones del Estado al que nos invita la CEPAL, se incorpore el envejecimiento como un hecho insoslayable e ineludible que plantea desafíos al actual esquema de protección social de los países, la cual como toda política pública tiene que responder a las necesidades que deriva de una estructura por edades que está envejeciendo. Los derechos no tiene edad, y las oportunidades y recursos que ofrezca la sociedad para sus miembros mayores constituirán a futuro un buen indicador del nivel de desarrollo de políticas públicas basadas en los derechos.

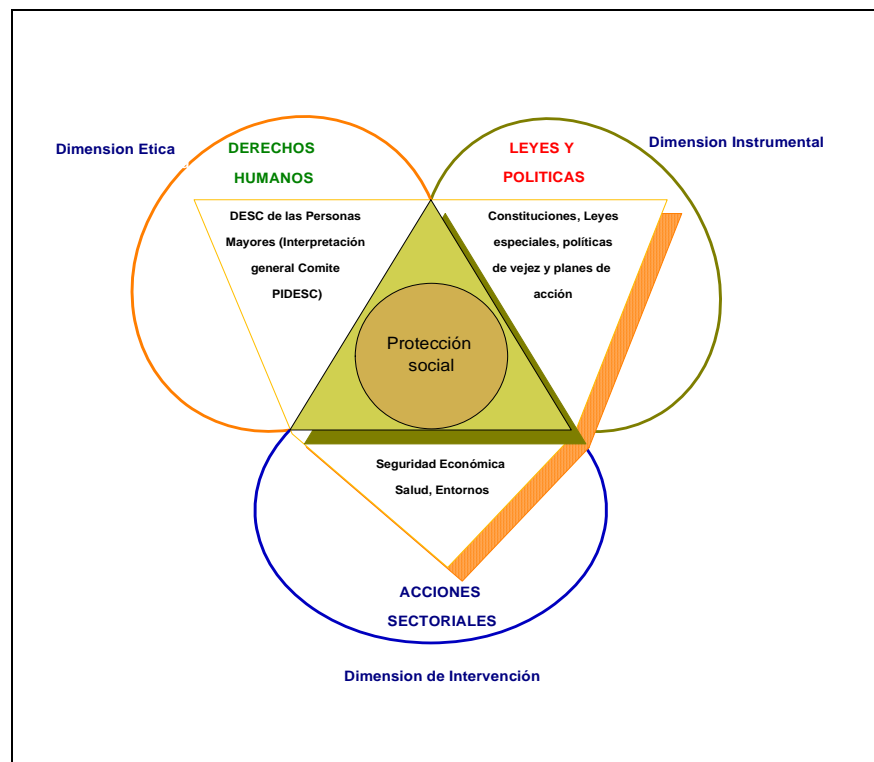
3. MODALIDADES DE RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS PERSONAS MAYORES EN AMERICA LATINA

En el caso de las personas mayores, la aplicación las dimensiones anteriormente descritas se expresan en una matriz de protección y garantía de derechos (véase esquema 3). La dimensión ética está dada por la interpretación de los DESC que realizó el CPIDESC en 1995 y los derechos establecidos en el Protocolo de San Salvador, la dimensión instrumental en los derechos de las personas mayores expresados en las constituciones, en las leyes específicas y en las políticas y planes de acción existentes, y la dimensión de intervención en las acciones que los países están llevando a la práctica

en las áreas prioritarias de las Estrategia Regional sobre el Envejecimiento (Santiago, 2003) a saber: seguridad económica, salud y entornos.

Esquema 3

MATRIZ DE PROTECCION Y GARANTIA DE DERECHOS EN LA VEJEZ



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2006)

En esta sección analizaremos algunos contenidos de la matriz de protección y garantía de derechos en la vejez. En relación a dimensión ética analizaremos los DESC de las personas mayores contenidos en el Comentario General No. 6 del Comité del Pacto y algunos artículos particulares del Protocolo de San Salvador. En la dimensión instrumental nos concentraremos en los contenidos específicos de las leyes especiales de protección de derechos de las personas mayores que se han promulgado en algunos países de la región. Y en la dimensión de intervención resaltaremos buenas prácticas para la promoción y protección de los DESC en la vejez que se encuentran en marcha.

3.1. La dimensión ética. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores en el PIDESC y en el Protocolo de San Salvador.

El comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha ido delimitando en sus Observaciones Generales algunos de los derechos y obligaciones derivados del Pacto. Aunque estos documentos no tienen un carácter vinculante, ofrecen una interpretación general sobre los DESC con la cual han

contribuido a la concretización de los derechos y son importantes ayudas para la comprensión adecuada de los mismos (Krennerich y Góngora, 2006).¹⁶

En el caso de las personas mayores, el CDES preparó el Comentario General No. 6 en el año 1995. Este ejercicio fue particularmente importante dado que a diferencia de otros grupos sociales, no existe todavía una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores que los estandarice, ni tampoco existen acuerdos de supervisión vinculantes ligados a esta esfera a nivel global – lo que si ocurre en el ámbito interamericano con el Protocolo de San Salvador-. Los énfasis del Comité de los DESC en la vejez se centran en el acceso a la seguridad social tanto contributiva como no contributiva, el envejecimiento en casa creando para ello las condiciones que lo favorezca, la posibilidad de continuar trabajando como un opción sin discriminación de ningún tipo, y la atención en salud durante toda la vida, todo ello en el marco de la equidad de género y solidaridad entre generaciones (véase cuadro 1).

¹⁶ Krennerich M. y Góngora E. (2006) *Los derechos sociales en América Latina. Desafíos en justicia, política y economía*. Artículos del Centro de Derechos Humanos de Nuremberg, Enero de 2006.

Cuadro 1
COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES:
CONTENIDOS DEL COMENTARIO GENERAL No. 6

Artículo PIDESC	Interpretación CDESC
<i>Igualdad de derechos para hombres y mujeres</i> (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.
<i>Derecho al trabajo</i> (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.
<i>Derecho a la seguridad social</i> (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.
<i>Derechos protección a la familia</i> (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.
<i>Derecho a un nivel de vida adecuado</i> (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.
<i>Derecho a la salud física y mental</i> (artículo 12)	supone efectuar intervenciones sanitarias dirigidas a mantener la salud en la vejez con una perspectiva del ciclo de vida.
<i>Derecho a la educación y cultura</i> (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.

Fuente: CDESC (1995)

En el ámbito interamericano, como ya mencionamos con anterioridad, el Protocolo de San Salvador es el único instrumento vinculante en que se establecen normas sobre los derechos básicos de las personas mayores, cuyo cumplimiento, aunque sea progresivo, debería dar origen a una base mínima de reconocimiento y ejercicio de derechos para las personas mayores.

En el Protocolo se establecen 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:

- 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,*
- b. 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,*
- c. 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. Este instrumento ha sido ratificado hasta la fecha por una docena Estados latinoamericanos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay).

3.2. La dimensión instrumental. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. El caso de las leyes específicas de protección de derechos en la vejez

Para efectos de analizar los avances en materia instrumental de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, nos concentraremos en las leyes especiales de protección de derechos de las personas mayores. Estas normas se ubican en un rango intermedio de la pirámide jurídica del sistema legal existente en los países de la región; y constituyen el marco que norma las acciones en materia de envejecimiento a nivel nacional. En América Latina, solo en algunos países han promulgado este tipo de leyes, entre ellos se encuentra a Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Huenchuan y Morlachetti, 2006)¹⁷

Estas leyes garantizan la protección de los derechos de las personas mayores y otorgan una responsabilidad fundamental al Estado, a la familia y en menor medida a las mismas personas de edad avanzada. En la mayoría de los casos, se estipula que el Estado debe asumir obligaciones positivas que suponen la creación de condiciones institucionales para el ejercicio efectivo de derechos en la vejez (véase recuadro 4). Dependiendo del derecho, las obligaciones del Estado se centran en *respetar*, en otros la de *proteger*, aunque la mayoría se concentran en la obligación de *realizar*; vale decir se establece la responsabilidad estatal de facilitar el acceso a la plena efectividad de los derechos.

¹⁷ Huenchuan S. y Morlachetti A. (2006) *Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores*, Revista Notas de Población No. 81, CELADE-División de Población de la CEPAL, Santiago, Chile.

Recuadro No. 4

**LEYES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS EN LA VEJEZ:
LOS OBJETIVOS DE UNA COBERTURA LEGAL**

- En Brasil La Ley 10.741 (2003) establece que la persona mayor, goza de todos los derechos inherentes a la persona humana, y que es obligación de la familia, comunidad y poder público el asegurar la efectividad de los mismos.
- En Costa Rica, la Ley 7935 (1999) establece que las instituciones, públicas y privadas, a cargo de programas sociales para las personas mayores, deberán proporcionarles información y asesorarlas tanto sobre las garantías consagradas en esta ley como sobre los derechos estatuidos a favor de las personas mayores.
- En Ecuador, la Ley No. 127, establece la Procuraduría General del Anciano, como organismo para la protección de los derechos económico y sociales y las reclamaciones legales de las personas mayores para hacer efectivos los derechos consagrados en la ley.
- En El Salvador en la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (2002), establece que las personas mayores, deben ser informadas de sus derechos y de las Leyes que las garantizan y que gozaran de los derechos que les reconocen la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por El Salvador y demás Leyes que les garanticen su protección.
- En Guatemala, la ley de Protección para las personas de la tercera edad (1996), tiene por objeto y finalidad tutelar los intereses de las personas de edad avanzada que el Estado garantice y promueva el derecho de las personas mayores.
- En México, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002), declara que tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mayores, así como su cumplimiento, mediante la política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores.
- En Perú en la Ley de las Personas Adultas Mayores (2006), establece que toda persona mayor tiene derecho a la protección efectiva del Estado para el ejercicio o defensa de sus derechos y dar un marco normativo que garantice los mecanismos legales para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución Política y los Tratados Internacionales vigentes.
- En Puerto Rico la Ley 121 (1986), es conocida como “Carta de Derechos de la Persona de Edad Avanzada y Política Pública”, y reconoce su responsabilidad de proveer, hasta donde sus medios y recursos lo hagan factibles, las condiciones adecuadas que promuevan en las personas de edad avanzada el goce de una vida plena y el disfrute de sus derechos naturales humanos y legales.
- En República Dominicana, la Ley 352-98 (1998) garantiza los derechos del envejeciente y establece acciones tendientes a que el Estado, la comunidad y la familia realicen actividades encaminadas a prestar apoyo a todas aquellas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la promoción de los derechos del envejeciente.
- En Venezuela, la Ley de Servicios Sociales (2005) garantiza a las personas amparadas los derechos humanos sin discriminación, en los términos y condiciones establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los tratados, pactos y convenciones, suscritos y ratificados por la República...”
- En Uruguay, la ley 17796 (2004) tiene como objetivo la promoción integral de las personas mayores y establece que sus derechos son la integración activa en la familia y en la comunidad y el goce de un trato digno y sin ninguna clase de discriminaciones; contar con asistencia médica y sanitaria integral y coordinada; tener acceso a la educación, a una vivienda adecuada, así como a alimentación y abrigo suficientes; tener acceso al esparcimiento, al transporte y a las comunicaciones en todo el territorio nacional, entre otros

Fuente: elaboración propia en base a leyes mencionadas en el recuadro

No todos los derechos contenidos en el Comentario General del CPDESC se encuentran garantizados en las legislaciones estudiadas — a diferencia de los derechos del Protocolo del San Salvador que sí están presentes en todas las leyes—. A continuación se ofrece una panorámica de los

derechos que sí cuentan con cobertura legal en los países en estudio y que por lo tanto puede ser objeto de exigibilidad por parte del colectivo de personas mayores.

a) Derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8 del PIDESC y artículo 17b) del Protocolo de San Salvador)

Las leyes norman aspectos relacionados con el acceso en condiciones de igual al empleo decente, a la formación continua y al crédito para emprendimientos propios y comunitarios en la vejez. En este sentido, las leyes de República Dominicana, El Salvador, Perú, Paraguay, Costa Rica, Puerto Rico (Ley 100 del 30 de junio de 1959 Ley 100 del 30 de junio de 1959), Brasil y Guatemala prevén el derecho al trabajo, en igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna, y a la formación de microempresas, cooperativas, y agrupaciones.

La ley de Venezuela, también contempla estimular la constitución de cooperativas y organizaciones socio productivas, así como la de ley 352-98 de República Dominicana que fomenta la participación de los y las envejecientes en los programas de autogestión apropiados a su edad, que les generen ingresos.

En el caso de México, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores garantiza expresamente la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio y a desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen.

Otro ámbito relacionado con el derecho al trabajo es la promoción y facilitación de la inclusión laboral formal para las personas mayores. Por ejemplo, en el caso de la ley de Perú, México, El Salvador, Guatemala y Brasil se prevé el desarrollo de programas de educación y capacitación dirigidos a habilitar a las personas mayores a efecto que las mismas puedan obtener empleos.

En Puerto Rico (Ley 76 del 26 de julio de 1996 y Ley Núm. 17 del 23 de enero de 2006) establece la inclusión de las personas de edad avanzada en el programa de adiestramiento y trabajo, concediendo incentivos a los empleadores que les ofrezcan oportunidades en este sentido.

En Venezuela, la ley de Servicios Sociales prevé la posibilidad, a instancias del Ministerio de Finanzas, de la creación de incentivos tributarios a aquellas instituciones o empresas que mantengan en sus nóminas un porcentaje mínimo de un cinco por ciento (5%) de personas mayores. Similar forma de promoción del empleo en la vejez la podemos encontrar en la Ley Núm. 17 (2006) de Puerto Rico, con la concesión de incentivos encaminados al empleo de personas mayores de sesenta (60) años, especialmente a mujeres de sesenta y dos (62) años o más u hombres de sesenta y cinco (65) años o más que no hayan cotizado el mínimo requerido por trimestre que da derecho a una pensión de Seguro Social. Finalmente el Estatuto Do Idoso de Brasil menciona la posibilidad de incentivos como forma de promoción del empleo de personas mayores.

En el caso de República Dominicana, la ley del envejeciente resalta la importancia de ayudarlos a encontrar o reencontrar empleo o trabajo independiente, creando nuevas fuentes y posibilidades de empleos y facilitando previamente la capacitación y el establecimiento de programas para la incorporación de envejecientes en los procesos productivos convencionales y no convencionales.

En el mismo sentido, en Costa Rica se contempla no solo fomentar el desarrollo de programas de capacitación para que las personas mayores adquieran conocimientos y destrezas, sino también al igual que la ley de México, el de organizar una bolsa de trabajo mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por las personas mayores y orientarlas para que presenten ofertas de trabajo.

b) Derecho a la seguridad social (artículo 9 del PIDES y artículo 9 del Protocolo de San Salvador)

La mayoría de las legislaciones contemplan el tema de las pensiones, un derecho de la persona mayor en relación a la subsistencia y a su dignidad de la persona. Así, Uruguay en la Ley 17796, establece que todas las personas mayores tengan acceso al sistema previsional nacional, lo cual les garantizará el respaldo económico que les permita satisfacer sus necesidades de manera digna. Similar es la previsión de la ley de México y de República Dominicana que contemplan que todas las personas mayores jubiladas o pensionadas deben acceder a un nivel mínimo de recursos adecuados para su subsistencia.

De la misma manera, en el Decreto 80-96 de Guatemala se prevé que toda persona mayor tiene el derecho a tener un ingreso económico seguro y pensiones decorosas a su retiro, que le permitan un nivel de vida adecuado y a la satisfacción de sus necesidades mínimas.

El Salvador en la ley de Atención Integral, establece que debe revisarse periódicamente la pensión a fin de adecuarla al costo de vida vigente y que se realizarán cada tres años, estudios actuariales de la situación de la población jubilada y que se adoptarán las medidas necesarias que se adecuen a la realidad a fin de recomendar ajustes en las prestaciones económicas sociales. También es el caso de República Dominicana, donde la ley prevé que se deben adecuar los sistemas de pensiones y jubilaciones de modo que respondan a las necesidades económicas ante el proceso inflacionario.

En el caso de Perú prevé en las pensiones mas bajas serán reajustadas al inicio de cada año mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, teniendo en cuenta las variaciones en el costo de vida anual y la capacidad financiera del Estado.

En el Estatuto do Idoso de Brasil, se prevé que los beneficios de la jubilación y de la pensión, observaran criterios de cálculo que preserven el valor real de los salarios sobre los cuales incidieron la contribución. Por último, la ley 7935 de Costa Rica, garantiza la protección y la seguridad social de las personas mayores de manera que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones.

c) Derecho a la protección de la familia (artículo 10 del PIDESC)

En relación a este derecho, los países han establecido en sus normas algunas medidas para aumentar la disponibilidad, sostenibilidad y adecuación de los sistemas de apoyo social de las personas mayores. En este sentido, en Venezuela la ley prevé la formulación de programas destinados a la atención domiciliaria para las personas mayores a fin de prestar servicios en salud, recreación, acompañamiento, alimentación.

La ley 7935 de Costa Rica, prevé que es un objetivo de la norma, el promover la permanencia de las personas mayores en su núcleo familiar y comunitario y la asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.

La legislación de República Dominicana, declara como derecho fundamental de las personas mayores, el vivir al lado de su familia, con dignidad, en un ambiente que satisfaga plenamente sus diversas necesidades. En el mismo sentido, El Salvador establece que la familia tendrá la responsabilidad primaria de atención a las personas mayores y el Estado estará obligado a brindar el apoyo a través de las instancias respectivas; pero a falta de familia para las personas mayores, el Estado garantizará su atención a través de la institución correspondiente coordinada por la Secretaría Nacional de la Familia.

Por último, el Estatuto do Idoso de Brasil, establece la prioridad de atención por su propia familia, en detrimento de la atención en asilos excepto en los casos que lo necesiten, instaurando novedosas formas de hacer efectivos los derechos.¹⁸

c) Derecho a un nivel adecuado de salud física y mental (artículo 12 del PIDESC y 17 a) del Protocolo de San Salvador)

Todos los países que adoptaron un marco legal específico para las personas mayores, reconocen el derecho al acceso a la atención en los servicios de salud. En el caso de Uruguay se menciona la adopción de un modelo de "cuidados progresivos" privilegiando la atención con base comunitaria, creando alternativas a la hospitalización y generando, además, condiciones que permitan que, cuando fuere posible, la atención se lleve a cabo en el ámbito familiar.

La legislación de Venezuela, dice de promover y desarrollar la atención integral de la salud a las personas protegidas por esta Ley, mediante programas de promoción, prevención, restitución, habilitación y rehabilitación, atendiendo las particularidades inherentes a su condición.

La Ley 352-98 de República Dominicana y la ley de México, establecen expresamente el derecho a recibir tratamiento médico y los medicamentos que se requieran. La ley de Uruguay establece que la medicación básica para uso gerontológico, debe ser al costo más bajo posible, procurando liberarla de todo gravamen fiscal; y la Ley de Servicios Sociales de Venezuela contempla el garantizar la disponibilidad en el suministro de fármacos, especialmente los requeridos para las enfermedades crónicas, degenerativas y patologías asociadas al envejecimiento e informará de sus resultados a los órganos de participación y control social.

El Decreto 80-96 de Guatemala establece la obligatoriedad de los hospitales de Seguridad Social, así como los nacionales a prestar en forma gratuita el tratamiento necesario. La Ley No. 1886 (1998) de Derechos y Privilegios para las personas mayores de Bolivia instaura el seguro médico gratuito de vejez para mayores de 60 años reglamentado por Decreto Supremo 25186 (1998).

En tanto la ley de Costa Rica, se prevé la atención integral en salud, mediante programas de promoción, prevención, curación y rehabilitación, que incluyan como mínimo Odontología, Oftalmología, Audiología, Geriátrica y Nutrición, para fomentar entre las personas mayores la práctica de estilos de vida saludables y el autocuidado.

En relación al establecimiento de un servicio integral de salud que responda a las necesidades de las personas mayores, la mayoría de los países prevén en su legislación específica las necesidades propias de las personas mayores en los servicios de salud ya existentes e incluso en algunos se contempla la creación de servicios de asistencia gerontológica.

La Ley 28803 de Perú, considera a la persona mayor como sujeto prioritario de la atención integral en materia de salud, así como en los casos de emergencia médica o en los que se presentes enfermedades de carácter Terminal.

En Venezuela, la Ley de Servicios Sociales menciona la atención médica especializada gratuita, dotación de prótesis, lentes, traslados, intervenciones quirúrgicas, atención odontológica, oftalmológica y obligatoriamente los medicamentos indicados en consultas, en emergencias y hospitalización.

En Guatemala, la Ley de Protección para las personas mayores garantiza y promueve el derecho de asistencia médica geriátrica y gerontológica y desarrollar programa especiales de educación nutricional, salud bucal y salud mental en forma gratuita

¹⁸ Véase Huenchuan S. y Morlachetti A. (2006)

En el Salvador se establece en la Ley de Atención Integral que los servicios médicos de las instituciones públicas y municipales, deberán contar con atención Geronto-Geriátrica.

En el caso de Costa Rica, se prevé la creación de servicios de Geriatria en todos los hospitales generales nacionales públicos, así como la atención de geriatría en los hospitales regionales y las clínicas y La Ley 352-98 de República Dominicana prevé la atención geriátrica y gerontológica y el desarrollo servicios sanitarios de alta calidad, instalando unidades de geriatría en cada hospital regional y/o general y creando los servicios de atención domiciliario, dotados de los implementos médicos y paramédicos apropiados.

Por ultimo, la ley de México prevé el acceso a la atención médica a las personas mayores en las clínicas y hospitales, con el establecimiento de áreas geriátricas en las unidades médicas de segundo y tercer nivel públicas y privadas. Establece que las especialidades médicas encargadas de la atención de la salud de las personas adultas mayores, son la Geriatria y la Gerontología.

d) Derecho a la educación y cultura (artículo 13 del PIDESC)

El derecho a acceder a la educación a lo largo de toda la vida, esta garantizado de diversas formas en los marcos legales especificos que han adoptado los países de la región.

El acceso a la educación pública o sistema educativo existente en todos sus niveles y modalidades esta previsto en la Ley 352-98 de República Dominicana, en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de México, el Decreto 80-96 de Guatemala y en las leyes de Uruguay y de Costa Rica.

En el caso de republica Dominicana se prevé la exoneración total del monto que se cobre por concepto de matrícula y mensualidades en las instituciones estatales de educación, y en el caso de Uruguay se menciona la posibilidad de descuentos

El acceso a programas de educación para adultos a nivel técnico y universitario, la firma de convenios para facilitar la inserción de las personas mayores y la creación de cursos libres en los centros de educación superior está previsto, entre otras, en la reciente Ley de las Personas Adultas Mayores de Perú, Costa Rica y Venezuela. En el caso de Brasil, se menciona la posibilidad de la creación de una Universidad Abierta para las personas adultas mayores.

En el caso de la ley de El Salvador se establece la obligación del Ministerio de Educación de tomar las medidas necesarias para que las personas mayores tengan fácil acceso a la enseñanza básica.

e) Derecho a la participación (artículo 17 c) del Protocolo de San Salvador)

En general la legislación establece la participación como un derecho de las personas mayores, y valoran la involucración de éstas en la vida social, económica, cultural y política del país, a través de la creación de instituciones que lo agrupan. Así lo establece la legislación de Uruguay, Republica Dominicana, México, Perú, Brasil y Costa Rica.

La legislación de Perú establece la creación de los CIAM (Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor) en las Municipalidades Provinciales y Distritales y en el caso de México se prevé un Consejo Ciudadano de Adultos Mayores, que tendrá por objeto conocer el seguimiento dado a los programas, opinar sobre los mismos, recabar las propuestas de la ciudadanía con relación a las personas adultas mayores y presentarlas al Consejo Directivo.

La Ley de Servicios Sociales de Venezuela, pone énfasis en el ejercicio de los derechos políticos y del derecho al voto, y que el Consejo Nacional Electoral, debe dar atención preferencial, así como adoptar medidas especiales y nuevas tecnologías que faciliten el derecho al sufragio.

Por último, la ley de El Salvador destaca la importancia que las personas adultas mayores sean oídas y consultadas en todos aquellos asuntos que fueren de su interés y asegurarles la participación y comunicación en actividades de la Comunidad.

Como se deduce de este pormenorizado registro de las formas de garantizar los derechos en la vejez; en algunos países de la región existe amplia cobertura legal de los derechos de las personas mayores. Los países que han adoptado legislaciones especiales en favor de las personas mayores han logrado transformar ciertas aspiraciones en una obligación y compromiso legal. Esto hace que las cuestiones relativas a su observancia se conviertan en cuestiones de legítimo interés para la acción internacional y el debate político interno. Sin embargo, una cosa es proclamar las leyes y otra muy distinta es lograr que los gobiernos y sus instituciones las acaten y hagan cumplir.

Como dice Norberto Bobbio hoy en día más allá de la declaración de derechos, se trata de saber cual es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que las declaraciones solemnes sean continuamente violadas (Bobbio, 1995).¹⁹ En efecto, se sabe que 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. Pero, el cumplimiento de la norma requiere de una amplia visión y de un cambio en las actitudes y prácticas tradicionales con respecto al tema, tanto a nivel público como de la sociedad en general. Esto se complejiza aun más cuando en algunos países las disposiciones establecidas demandan además la existencia de recursos e institucionalidad para llevarlas a cabo. El desafío que se deriva de la adopción de estas leyes es enorme, debido a que en el escenario actual, el asunto no radica solo en lograr que a las personas mayores se las reconozca como sujetos de derechos, sino también en construir reglamentos, políticas e instituciones que garanticen el pleno goce y ejercicio de sus derechos en la vejez (Huenchuan y Morlachetti, 2006).

3.3. La dimensión de intervención. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. Ejemplos de buenas prácticas.

Resaltar las buenas prácticas en términos de ejercicio de los DESC en los países de la región no es un asunto fácil, debido a las claras desventajas socioeconómicas en que se encuentran algunos sectores de la sociedad. Hecho que se reitera también en la población de edad avanzada. Sabemos que existen algunos avances; no obstante, éstos no son homogéneos. Incluso dentro de un mismo país pueden ubicarse determinados hitos durante una gestión de gobierno, pero que concluye junto con el mandato de turno.

La información que documentamos a continuación ha sido proveída por las instituciones a cargo de los asuntos de la vejez a nivel nacional. Como se observará más adelante, hay países que demuestran notables avances en la atención de las personas mayores y ello tiene relación con la consolidación de la cuestión del envejecimiento en la agenda de gobierno; pero hay otro número importante de países que no muestran la misma evolución y los alcances de la gestión son extremadamente reducidos. Y esto es así pese a los esfuerzos de las instituciones nacionales de personas mayores, que aun no han logrado sensibilizar lo suficiente a los tomadores de decisiones en relación a que las personas mayores también tienen derechos. En muchos casos, esto se debe a que los recursos son escasos y al momento de jerarquizar, son otros grupos sociales los que ocupan los primeros lugares en términos de desventaja cuantificada.

¹⁹ Bobbio N (1995) El tiempo de los derechos, Editorial Listema, Madrid, España.

Lo otro que resulta de esta revisión, es que no todos los derechos arriba analizados — y que tienen cobertura legal en algunos países de la región — cuentan con intervenciones sectoriales específicas que dar cuenta. Y ello no es casualidad. Como se sabe, existen normas que garantizan algunos derechos, pero la seguridad jurídica de su cumplimiento es bastante menor.

a) Derecho a la seguridad social: el avance en las pensiones no contributivas

Los escasos programas no contributivos que existen en la región brindan una protección limitada e incierta, de carácter más asistencial y que no siempre se corresponde con el principio de la universalidad; sin embargo, existe un grupo de países que en los últimos años ha destacado en términos del avance en la cobertura de la seguridad social, ampliándose hacia sectores de población adulta mayor que no han logrado acceder al sistema de seguridad social contributivo. Nos referimos a Argentina, Brasil y Bolivia. Y a nivel subnacional destacamos la experiencia del Gobierno de la Ciudad de México que inauguro muy tempranamente un subsidio no contributivo para su población residente.

En Argentina, durante el Gobierno actual, se ha ampliado y mejorado la cobertura de pensiones. Se destaca la universalización de las pensiones no contributivas a todas las personas mayores de 70 años en situación de pobreza que no tengan cobertura de seguridad social. Este beneficio se otorga a través de la Comisión Nacional de Pensiones del Ministerio de Desarrollo Social. Otro logro reciente es el aumento de los haberes previsionales de las jubilaciones mínimas y de las pensiones no contributivas. En esta misma área destaca el Decreto 1454/2005 que regula la posibilidad de jubilarse para las personas mayores que han cumplido la edad jubilatoria (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres) pero que no cuenta con los años de aporte exigidos (30 años). A éstos, se les permite acceder al beneficio de la jubilación pagando la moratoria con un plan de facilidades de pago adecuado a su situación particular.

En Bolivia en el año 2002 se instrumentó por la Ley 2427 el llamado Bono Solidario que consiste en un pago anual vitalicio para todos los bolivianos que han cumplido 65 años de edad, independiente de su historia contributiva o nivel socioeconómico. Este programa ha permitido aumentar de manera significativa la cobertura previsional en un país cuya cobertura contributiva es relativamente baja.

En Brasil, el programa de pensiones rurales constituye uno de los ejemplos más importantes de la región en términos de cobertura previsional mediante mecanismos no contributivos. Aunque vinculando a un periodo mínimo de actividad en el sector agrícola (12 años) y financiado parcialmente con impuestos a la comercialización de productos agrícolas, esta iniciativa representa en la práctica una forma de pensión no contributiva con focalización por área geográfica y que ha permitido reducir enormemente la pobreza en las zonas tradicionalmente rurales como el nordeste del país (CEPAL, 2006).

Por último, como ya mencionamos, al nivel subnacional deseamos subrayar la experiencia del Gobierno de la Ciudad de México, que instauró en el 2001 un bono mensual de alimentación y medicamentos para todos sus residentes mayores de 70 años (CEPAL, 2006)

b) Derecho al trabajo: capacitación y micro créditos como ejes centrales

Los indicadores laborales de la población adulta mayor demuestran que en la región, la participación económica de las personas mayores tiende a crecer, y que la salida mayoritaria de esta oferta es a través del empleo informal a medida que avanza la edad (Bertranou, 2003).²⁰ Pese a ello, los avances en términos de derecho al trabajo aun son reducidos y se concentran en facilitar el acceso a la capacitación para desempeñar una actividad productiva, en la creación de fondos concursables para micro emprendimientos y en la potenciación de la oferta de la mano de obra de la población adulta mayor con el aval de algún ministerio.

En Chile para facilitar el acceso al empleo y al crédito, se creó el Fondo Nacional del Adulto Mayor que contiene un componente para proyectos autogestionados por organizaciones de personas mayores. Asimismo el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) está incorporando a personas mayores como beneficiarias prioritarias de los programas de becas sectoriales que se implementan con recursos provenientes de excedentes de franquicias tributarias.

En el mismo sentido, en Puerto Rico existe un programa de capacitación y gestión del empleo para personas de 55 años en adelante y un banco de recursos humanos de edad avanzada para el empleo remunerado y servicios voluntarios. Algo similar a lo que impulsa El Salvador donde existen programas de promoción al acceso en condiciones de igualdad al empleo, a la formación continua y al crédito para micro emprendimientos comunitarios. Con este fin, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social creó un Banco de datos de empleos menores y organiza jornadas de orientación ocupacional y de promoción del empleo en la vejez. Por su parte, la Secretaria Nacional de la Familia gestionó que en el Fondo Solidario para la Familia Salvadoreña se creara una línea de crédito para las personas mayores que están generando micro emprendimientos.

En México, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), cuenta con un Programa de capacitación para el Trabajo y Ocupación del Tiempo Libre que incluye actividades de capacitación para que las personas mayores ingresen al mercado laboral y actividades de readiestramiento de los trabajadores jubilados que deseen obtener algún ingreso. También existe el programa “Tercera Llamada” por el cual las personas mayores que tienen proyectos productivos viables reciben apoyo económico de un Fondo que agrupa a la Secretaría Nacional de Desarrollo Social, a la Secretaría de Economía, a través del Fondo Nacional de Empresas Sociales, y al INAPAM.

c) Derechos a la salud física y mental: atención sanitaria y servicios especializados

En la región los cambios en la demanda producto de la dinámica demográfica aun no se refleja fehacientemente en la oferta de los servicios de salud y menos aun en los costos de la misma. En general se sigue actuando con el modelo de salud materno infantil, y solo un número reducido de países exhiben cierta trayectoria —o la está inaugurando— en la atención de la población de edad avanzada. Los avances en esta área son bastante heterogéneos y dan cuenta del perfil epidemiológico de la población objetivo. Aunque resta mucho por construir en esta materia, se debe reconocer que está bastante más desarrollada que otras áreas de atención en la vejez, aunque persiste el desafío de asegurar la atención universal.

Entre los países que demuestran logros se encuentra Bolivia que con la Ley 1886 de 1998 instauró el Seguro Médico Gratuito de Vejez para mayores de 60 años. Este Seguro ha contribuido a prestar

²⁰ Bertranou F. (2003) Tendencias en indicadores de empleo y protección social de las personas mayores en América Latina, Oficina Internacional del Trabajo, Versión preliminar.

servicios de salud a las personas mayores que no poseen un Seguro Social y en el 2005, el Seguro Médico tenía 182,325 afiliados, principalmente en los sectores peri-urbanos y ciudades intermedias. En Chile, las personas mayores reciben atención gratuita en hospitales y consultorios públicos, y se encuentra en funcionamiento el Programa AUGE que da cobertura a 25 enfermedades, 16 de las cuales pueden afectar a personas mayores, otorgándoles garantía de acceso a la atención. También en el Ministerio de Salud existe un Programa Integral del Adulto Mayor que cuenta con una amplia red de servicios y beneficios para la población de edad avanzada.

En Cuba, funciona un sistema de salud universal y gratuito con amplia cobertura desde los niveles primario hasta el terciario. Se desarrollan programas de vacunación, atención oftalmológica, servicios de prótesis, ayudas para la movilidad entre otros, todos los cuales son fuertemente subvencionados para toda la población. También se cuenta con equipos multidisciplinarios de atención gerontológica (402 a nivel nacional) que brinda atención especializada a personas mayores frágiles y en estado de necesidad en su comunidad.

Por último en México se ofrecen diferentes servicios médicos para la población adulta mayor, entre ellos las Clínicas para la atención de enfermedades crónico-degenerativas, que proporciona atención a personas con diabetes, hipertensión, problemas de memoria y aquellos que tienen problemas de nutrición. También existe un programa de Cultura física y el Programa de Educación para la salud que busca promover la práctica de hábitos saludables.

Los demás derechos de los que dimos cuenta en la cobertura legal desarrollada en el apartado anterior, tienen un desarrollo menor en términos de intervención, siendo relativamente difícil establecer hasta que punto se pueden incluir como avances en términos de práctica de derechos. De este modo, los temas de educación, cuidado familiar, y participación cubiertos con programas relativamente menores, de escaso presupuesto o cobertura.

d) Institucionalidad para la protección de los derechos de las personas mayores

No podemos concluir este apartado sin mencionar tres experiencias que resultan extremadamente relevantes a la hora de mirar la región desde la perspectiva de los derechos en la vejez. Se trata de las instituciones de defensa y promoción de derechos que existen en Brasil, en Guatemala, y en Puerto Rico.

- *Brasil* es uno de los países de la región que demuestra notables avances en este tema y estos se expresan en su legislación, sus programas y la institucionalidad a cargo de los asuntos de la vejez. Uno asunto meritorio y que merece una sistematización particular, es la práctica de la democracia participativa en la gestión pública. La institución a cargo de los asuntos de la vejez cuenta con participación bipartita del Estado y sociedad civil, siendo uno de los pocos consejos que en la región funcionan y cumplen efectivamente como su mandato. Su misma adscripción institucional da cuenta del enfoque de derechos con que se trabajan los temas de vejez en el país, donde el Consejo Nacional de Derechos de las Personas Mayores depende de la Secretaría de Derechos Humanos adscrita a la Presidencia de la República²¹.
- *Guatemala* es otro país que cuenta con una institución y mecanismos interesantes para proteger los derechos de las personas mayores. Desde el año 2002, se institucionalizó una Defensoría exclusivamente dedicada a velar por los derechos de los hombres y mujeres de edad avanzada, se trata de la Defensoría de los Derechos del Adulto Mayor que trabaja en 22 departamentos del país con el objetivo de tutelar y defender el pleno respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas mayores. Anualmente la Defensoría entrega informes con análisis de situación al

²¹ Para mayor detalle sobre las acciones de Brasil en materia de derechos, véase Huenchuan S. y Morlachetti A. (2006)

Congreso de la República y entre sus acciones se encuentran los Talleres de Derechos Humanos del Adulto Mayor, el Programa de Monitoreo y Vigilancia Social para la Defensa de los Derechos Humanos de la población adulta mayor, y el desarrollo de un el programa de educación e incidencia política donde se promueve la participación de organizaciones y la coordinación institucional el tema.

- Puerto Rico cuenta con la Procuraduría de las Personas de Edad Avanzada. Este organismos tiene entre sus funciones: analizar los factores que afecten los derechos de las personas de edad avanzada en todas las esferas de su vida social, política, económica, educativa, cultural y civil, así como el acceso de participación en materia de educación y capacitación, la salud, el empleo, la autogestión, el desarrollo económico y, en general, en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales —incluyendo la participación en la toma de decisiones a todo nivel—fiscalizar el cumplimiento de la política pública, velar por los derechos de las personas de edad avanzada y asegurar que las agencias públicas cumplan y adopten programas de acción afirmativa o correctiva

4. CONCLUSIONES

El desarrollo de este trabajo permite arribar algunas conclusiones interesantes en términos de los derechos de las personas de edad avanzada.

Esquema 4
Ciclo y componentes de la garantía y protección de derechos en la vejez



Fuente: elaboración propia

Una de las principales conclusiones se resume en el esquema 4, donde se aprecia que a la base de las modalidades de garantía y protección de derechos en la vejez, se encuentran los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales de orden vinculante (PIDESC y Protocolo de San Salvador). Estos derechos constituyen la plataforma, la dimensión ética de cualquier intervención con enfoque de derechos dirigida a las personas mayores. Le siguen, en la

dimensión instrumental, las leyes de protección de derechos en las vejez, las cuales establecen al nivel nacional los derechos reconocidos para este grupo social e instauran las directrices básicas en términos de acciones a llevar a cabo para su consecución. Más arriba continúan los programas de intervención sectoriales, que son aquellos que llevan a la práctica los derechos establecidos legalmente, y en la cúspide de la pirámide están las personas mayores en tanto sujetos de derechos.

En una situación ideal se espera que todos estos componentes mantengan una relación armónica entre sí y que efectivamente las prestaciones, servicios y activos que disfrutan los sujetos de edad avanzada sea una consecuencia práctica de los derechos establecidos en la legislación nacional —y en el mejor de los casos aquellos estandarizados en la doctrina internacional de derechos humanos—. Más, las evidencias nos muestran que esta situación ideal no es tal en los países de la región.

De la amplitud de garantías contenidas en los documentos internacionales vinculantes y en las leyes especiales, las intervenciones que se ponen en práctica no representan sino un cuarto de lo dispuesto legalmente, y lo que reciben las personas mayores puede ser aún menor. Bastante reducido en términos de cobertura y calidad.

Existen algunos países de la región que destacan entre los demás y ofrecen un abanico más amplio de prestaciones, servicios y activos a la población de edad avanzada. Los ámbitos donde se registran avances en términos de protección y garantía de derechos económicos, sociales y culturales son relativamente reducidos, pero se empiezan a apreciar otros asuntos importantes para la agenda pública. Entre estos se ubica la promoción de condiciones para desarrollar un empleo, el acceso a vivienda adecuadas a las necesidades en la vejez y los servicios de apoyo domiciliario para atenuar la carga del cuidado en las familias.

El vacío que se detecta entre cobertura legal y cobertura real de los DESC en la vejez nos remiten a otro punto que no es el objeto de este trabajo, pero que resulta insoslayable: la exigibilidad de los derechos.²² Sabemos que el corpus internacional de derechos de las personas mayores está condicionado a las formas en que esos estándares han sido traducidos en constituciones y leyes, y plasmados luego en políticas y prácticas, no obstante ello, la mera existencia de cuerpos legales de protección de derechos de las personas mayores otorga un marco interesante para la acción y para ellos es fundamental la acción del colectivo de edad avanzada, de sus organizaciones y de las instituciones privadas —e incluso públicas— que trabajan en su favor.

En este sentido, una práctica no muy recurrente —y que es base para la exigibilidad de los derechos— es la información. El Estado tiene la obligación positiva de producir y brindar información pertinente en relación a los derechos de las personas mayores que ya están positivizados en su legislación nacional. Conocemos experiencias en ese sentido que han desarrollado las instituciones nacionales a cargo de los asuntos de la vejez en Brasil, en Costa Rica, en Ecuador, en Guatemala, en Puerto Rico, entre otros. De esta manera la información se convierte en un instrumento para el ejercicio de los derechos.

Solo si las personas mayores conocen los contenidos de sus derechos y la obligación que le corresponde al Estado en el ejercicio del mismo, podrán ejercer control ciudadano de las políticas públicas en general y en especial de aquellas que les involucran.

²² Véase Abramovich V. y Courtis Ch. (2004) Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial Trotta, España