

Envejecimiento, Derechos Humanos y políticas Públicas en América Latina y el Caribe

Sandra Huenchuan. Experta en Envejecimiento
CELADE-División de Población
CEPAL

Desde inicios de la década de 1990 se observa un cambio de paradigma en el análisis del envejecimiento y la situación de las personas de edad, abordándose ambos temas desde la perspectiva de los derechos humanos. Este enfoque ¿que ha contado con un amplio respaldo de las Naciones Unidas? plantea fundamentalmente el imperativo ético y normativo de considerar a las personas de edad no como un grupo vulnerable que es objeto de protección, sino como titulares de derechos.

A partir de este nuevo criterio y en el actual contexto de cambio demográfico, cuya principal tendencia es el marcado envejecimiento de la población, la atención se dirige a asegurar la integridad y la dignidad de las personas mayores, la ampliación de la protección efectiva de sus derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, así como el fortalecimiento de su autonomía y la ética de la solidaridad.

El paulatino pero inexorable envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe presenta dos características que preocupan: un ritmo más rápido que el registrado históricamente en los países desarrollados y un contexto caracterizado por una persistente desigualdad, un débil desarrollo institucional, sistemas de protección social de baja cobertura y calidad y una institución familiar muy exigida en materia de seguridad y protección.

En el libro *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas* publicado recientemente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se analiza el fenómeno del envejecimiento desde la perspectiva demográfica, la garantía de derechos humanos en la vejez y las opciones de políticas públicas que los países de la región están poniendo en práctica en virtud de los acuerdos derivados de la primera y segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe (2003 y 2007).

En el libro se presenta el marco de políticas de protección social basadas en derechos y su aplicación a la situación específica de la población de edad avanzada y se analiza la situación de las personas de edad en términos de seguridad de ingresos, acceso a la salud y entornos inclusivos. Asimismo, se ofrece una perspectiva de los impactos del envejecimiento demográfico en los sistemas de protección social ¿pensiones, salud y servicios sociales? y se brinda un panorama general de la posición que han alcanzado los derechos de las personas de edad en las legislaciones nacionales y las políticas públicas que se implementan en la región.

En América Latina y el Caribe, se está produciendo un paulatino pero inexorable envejecimiento de la población y constituye un proceso generalizado, pues todos los países de la región se van convirtiendo, a distinto ritmo, en sociedades más envejecidas. Como es de prever, una transformación demográfica de este carácter tendrá profundas repercusiones en la sociedad y en ámbitos específicos de las políticas públicas como la cohesión social, los derechos humanos y el papel del Estado.

Dos características de este fenómeno despiertan gran preocupación: en primer lugar, el envejecimiento ha sido más rápido que el registrado históricamente en los países hoy desarrollados. En segundo lugar, se da en un contexto caracterizado por una alta incidencia de pobreza, una persistente desigualdad, un escaso desarrollo institucional, una baja cobertura y calidad de los sistemas de protección social y una sobrecargada institución familiar que, junto con hacerse cargo de atender las necesidades de las personas de edad avanzada, se está haciendo responsable de los vacíos derivados de la exigua presencia de otras instituciones sociales como dispositivos de protección y de cohesión.

Para afrontar los desafíos del envejecimiento, los países están avanzando en la creación y desarrollo de legislaciones, políticas y programas para mejorar las condiciones de vida de la población adulta mayor. En comparación con el año 2003—cuando se realizó la Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe— hay nuevos nichos de política pública y más intervenciones en este ámbito, aunque persisten las diferencias de situaciones y logros entre países y subregiones que, en algunos casos, responden a la heterogeneidad interna de las sociedades y a las características de sus procesos de desarrollo. Así, mientras en los países con una población más envejecida los niveles de protección suelen ser más extendidos, en los que se encuentran en plena transición, los desafíos que impone la población adulta mayor coexisten con rezagos derivados de la pobreza y exclusión de otros grupos sociales.

Los derechos de las personas mayores han ido cobrando importancia para los gobiernos y desde hace algunos años esta preocupación se ha traducido en la creación de marcos legales de protección. Sin embargo, existe una amplia brecha entre la situación *de jure* y *de facto*, porque persisten insuficiencias en el ejercicio efectivo de estos derechos y, hoy en día, una parte importante de la población adulta mayor carece de acceso a prestaciones de seguridad social, servicios de salud o servicios básicos. En la mayoría de los casos, esta vulnerabilidad no radica en la edad, sino en una generalizada precariedad de los dispositivos de protección establecidos por los Estados. En otros casos, son expresión de una abierta desigualdad en función de los ingresos o bien de una escasa consideración de las necesidades de este grupo social como un asunto de política pública, producto de la arraigada concepción de que los problemas de la vejez son de orden privado y no objeto de solidaridad colectiva.

En América Latina y el Caribe los países más pobres y con menor desarrollo institucional son los que presentan un envejecimiento demográfico menos avanzado. El

cambio de la estructura etaria puede entrañar beneficios tangibles para estos países, por el hecho de crear oportunidades derivadas de una relación cada vez más favorable entre la población de edades dependientes y la población en edad de trabajar.

Para estos países los desafíos se centran, por una parte, en desarrollar una visión a largo plazo que permita prestar atención en la agenda actual al proceso de envejecimiento poblacional, sin dejar de atender la apremiante demanda de solución de problemas coyunturales y, por otra, el elevar la calificación de los recursos humanos y ampliar la capacidad de los sectores productivos para asegurar su utilización efectiva, de tal modo que esas oportunidades no sean un mero espejismo.

En los países donde el envejecimiento está *ad portas* ¿por lo que el tiempo para actuar es limitado?, no se pueden replicar las alternativas aplicadas en los países desarrollados, porque las realidades económicas, institucionales e históricas son distintas. Por lo tanto, enfrentan el reto de trazar alternativas propias para abordar este fenómeno, sin perder de vista asuntos básicos relacionados con la convivencia y solidaridad entre generaciones.

Es indispensable que el envejecimiento de la población no sea un asunto circunscrito únicamente a la actual generación de personas mayores. La consideración del tema en todas las áreas de la agenda pública, las leyes y políticas que se formulen sobre la materia, así como los recursos presupuestarios que se les asignen, tendrá un efecto en toda la sociedad. Lo esencial, desde esta perspectiva, es determinar cómo avanzar hacia la construcción de sociedades más cohesionadas, democráticas e incluyentes.

Como en cualquier otra esfera de la política pública, la forma de enfrentar los desafíos que plantea el envejecimiento depende de decisiones sobre los mecanismos y las posibilidades de cohesión social en la sociedad. Se trata de afianzar la relación recíproca entre las generaciones actuales y avanzar sin comprometer el futuro de las venideras. En este contexto, es fundamental evaluar la situación presente, enfrentar los rezagos que persisten y avanzar gradualmente en la expansión de la protección social, de tal modo que llegue a cubrir a toda la población.

La CEPAL ha dado especial importancia a este tema y ha insistido en la ampliación de la cobertura y el perfeccionamiento de la calidad de los sistemas de protección social para defender a las personas frente a los riesgos derivados de la enfermedad, la vejez, la invalidez y la muerte, entre otras situaciones de vulnerabilidad. Por consiguiente, la titularidad de derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos están incluidos en la dinámica de desarrollo y pueden disfrutar del bienestar que éste propicia. En la vejez, en particular, ello pone un freno a las desigualdades acumuladas durante la vida y, a la vez, disminuye la probabilidad de la transmisión intergeneracional de las desventajas.

El enfoque de derechos, el desarrollo y el desafío de una sociedad para todas las edades

En su trigésimo primer período de sesiones (marzo de 2006), la CEPAL planteó que 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. Desde esta perspectiva, se modifica la lógica de elaboración de leyes, políticas y programas, ya que el punto de partida no es la existencia de personas con necesidades, que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad. La persona, por lo tanto, es el sujeto central del desarrollo y las garantías consagradas en el régimen universal de protección de los derechos humanos constituyen el marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas para guiarlo. Este enfoque también permite establecer las obligaciones de los Estados frente a los derechos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos) involucrados en una estrategia de largo plazo.

En América Latina y el Caribe, el enfoque de derechos humanos ha adquirido una importancia relativamente reciente como horizonte normativo y programático del desarrollo, por lo que es cada vez más frecuente el despliegue de leyes que especifican ciertos derechos o esfuerzos sociales e institucionales dirigidos a formular políticas públicas desde este ángulo. En la región, además, todos los Estados ratificaron al menos tres de los siete principales tratados de derechos humanos vigentes en 2006 y, como consecuencia de ello, tienen obligaciones jurídicas internacionales vinculantes.

La integración de los derechos humanos en el desarrollo contribuye a que las medidas puestas en práctica consideren la situación específica de los individuos y grupos vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente. Ello coadyuva a superar la lógica de los marcos conceptuales y normativos a partir de los que se han construido las políticas públicas y las instituciones de desarrollo que, tradicionalmente, se han erigido desde concepciones estandarizadas de la humanidad, donde algunos atributos ?lo masculino, la adultez y determinado origen étnico? son los ejes que erigen la identidad, la constitución del sujeto y de la ciudadanía. En este contexto, las especificidades de mujeres, indígenas, personas con discapacidad o personas mayores, por ejemplo, no han sido contempladas de forma plena.

El enfoque de desarrollo basado en derechos, en cambio, propicia la titularidad de derechos humanos de todos los grupos sociales y, de ese modo, contribuye a que aquellas y aquellos, que en el pasado fueron excluidos, en el presente sean tratados sobre la base de la igualdad y del respeto de la dignidad humana, para favorecer la integración social y, con ello, la construcción de una “sociedad para todos”.

El proceso de envejecimiento de la población abre nuevas posibilidades para este enfoque y, como corolario, para la construcción de ciudadanía del siglo XXI. Primero,

alienta a conciliar las necesidades e intereses de todos los grupos de la sociedad para avanzar hacia una plena integración social, donde cada persona, independiente de su edad, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar. Segundo, irrumpen o se consolida un nuevo sujeto social que reclama un tratamiento particular en razón de su edad y, tercero, introduce nuevas vindicaciones para expandir, especificar y profundizar los derechos humanos.

La legitimidad de ambos puntos de vista es evidente, ya que las personas mayores, al igual que otros grupos sociales, han disfrutado de un ejercicio limitado de igualdad y de libertad, producto de desigualdades explícitas ?en cuanto a situación y a derecho? y a que las políticas públicas muchas veces no han tomado en cuenta sus necesidades.

Desde este ángulo, uno de los desafíos centrales del desarrollo basado en derechos es cómo contribuye a la construcción de una sociedad con cabida para todos y todas, donde las personas, independiente de su edad o de otras diferencias sociales, tengan las mismas oportunidades para hacer efectivo el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En los países donde se constitucionalizaron los derechos de las personas mayores o se adoptaron leyes de protección especial se ha dado un paso fundamental en el avance hacia un nuevo pacto de protección social. Primero, se ha adecuando el marco legal interno para incluir los derechos en la vejez. Y segundo, se han identificado las obligaciones del Estado y del resto de la sociedad para progresar en el ejercicio efectivo de los derechos de las personas mayores. Se constituyó, de esta forma, un estándar mínimo al interior de los países, en el que los Estados se comprometen a trabajar. Sin embargo, los desafíos de dicho estándar mínimo son enormes, ya que, en la práctica, la mayoría de los países no ha adaptado sus políticas públicas al nuevo panorama demográfico, a lo que se suman los rezagos de protección social para otros sectores de la población y las inequidades que derivan del tipo de desarrollo de los países de la región. El envejecimiento de la población irá imponiendo nuevos y mayores retos, por lo que el ámbito de protección legal, en este escenario, será efectivo solo cuando los derechos establecidos en la ley tengan cobertura real y protejan realmente a sus titulares.

Para acceder al Libro completo visite:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/36004/LCG2389-P.pdf>