
población y desarrollo

Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad

Alberto Viveros Madariaga



NACIONES UNIDAS



**Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP
(Fondo de Población de las Naciones Unidas)**

**Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CELADE) - División de Población de la CEPAL
Área de Población y Desarrollo del CELADE**

Santiago de Chile, diciembre de 2001

Este documento fue preparado por el señor Alberto Viveros Madariaga, consultor del Área de Población y Desarrollo del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Para su ejecución se contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1657-P

ISBN: 92-1-321956-3

ISSN: 1680-8991

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.196

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Antecedentes	9
I.1 Sobre el envejecimiento.....	9
I.2 Envejecimiento en América Latina y el Caribe	10
I.3 Las políticas públicas para las personas mayores	15
II. Delimitación conceptual	21
II.1 Vulnerabilidad social y grupos vulnerables.....	21
II.2 Las personas adultas mayores: un grupo vulnerable.....	26
II.3 Vulnerabilidad, adultos mayores y políticas sociales	31
III. Sobre las políticas públicas y las acciones de la sociedad civil	33
IV. Propuestas para la formulación de políticas públicas	37
IV.1 Principios y objetivos	38
IV.2 Estrategias y políticas específicas.....	38
V. Propuestas para fomentar de acciones de la sociedad civil	41
V.1 Principios y objetivos para fomentar acciones desde la sociedad civil	42
V.2 Estrategias y políticas específicas	42
VI. Consideraciones finales	45
Bibliografía	49
Anexo de cuadros	51
Serie Población y desarrollo: números publicados	59

Índice de cuadros

Cuadro 1: Indicadores demográficos, por grupos de países según etapas de transición demográfica, alrededor de 2000.....	14
Cuadro 2: América Latina y el Caribe: pobres e indigentes.....	28
Cuadro 3: América Latina (16 países): porcentaje de personas de 60 y más años, según tipo de hogar, zonas urbanas, 1997	29
Cuadro 4: Porcentaje de población urbana y rural de 65 y más años de edad que recibe ingresos por concepto de jubilaciones y pensiones.....	30

Índice de recuadros

Recuadro 1: Principales sucesos y resoluciones sobre el envejecimiento en la agenda internacional	11
Recuadro 2: Transición demográfica y tipología del CELADE para países de América Latina y el Caribe, alrededor de 1980.....	13
Recuadro 3: Progresos desde la Primera Asamblea Mundial del Envejecimiento	16
Recuadro 4: Los mayores desafíos	19
Recuadro 5: Una observación a los atributos	22
Recuadro 6: Las condiciones precarias de la población en riesgo.....	26
Recuadro 7: La familia como principal responsable	29

Índice de gráficos

Gráfico 1: Índice de Bienestar del Adulto Mayor (IBAM) e Índice de Desarrollo Humano (IDH), 13 países de América Latina	27
---	----

Índice de cuadros anexo

Cuadro 1: América Latina (16 países): Distribución porcentual de las personas de 60 y más años y 65 y más años, según sexo, total nacional. Estimaciones para el año 2000	53
Cuadro 2: América Latina (15 países): Distribución de la población de 60 y más años de edad, según tipos de ingreso. Zona urbana, 1997.....	53
Cuadro 3: América Latina (10 países): Distribución de la población de 60 y más años de edad según tipos de ingreso. Zona rural, 1997	54
Cuadro 4: América Latina (16 países): Distribución porcentual de las personas de 60 y más años según tipo de hogares. Zonas urbanas, 1997	54
Cuadro 5: América Latina (10 países): Distribución porcentual de las personas de 60 y más años según tipo de hogares. Zonas rurales, 1997	55
Cuadro 6: América Latina (15 países): Cobertura y valor promedio de las jubilaciones y pensiones de las personas de 60 y más años de edad. Zonas urbanas y rurales.....	55
Cuadro 7: América Latina (15 países). Promedio mensual de ingresos (PMI) por jubilaciones y por trabajo. Zonas urbanas y rurales, 1997.	56
Cuadro 8: América Latina (16 países). Incidencia de pobreza, hogares con y sin adultos mayores. Zonas urbanas y rurales.....	56
Cuadro 9: Índice de Bienestar del Adulto Mayor (IBAM) e Índice de Desarrollo Humano (IDH), 13 países de América Latina.....	57

Resumen

La transición demográfica, cuyos efectos impulsan el proceso de envejecimiento, hace patente la necesidad de establecer políticas públicas dirigidas a las personas de 60 y más años, con acción en los planos económico, social, político y cultural, y en procura de promover un clima favorable a la incorporación de los adultos mayores al desarrollo de los países de la región. La base del accionar está en los acuerdos internacionales sobre la "tercera edad", las políticas públicas y la institucionalidad. Un lugar destacado ocupa la noción de "una sociedad para todas las edades" (lema del Año Internacional de las Personas Mayores, 1999). Los antecedentes empíricos muestran la presencia de condiciones mixtas entre las personas de edad en la región; si bien la pobreza no está más extendida entre ellos, su vulnerabilidad parece aumentar con las insuficiencias institucionales y la reducida capacidad de apoyo de la comunidad y las familias. Una revisión de la institucionalidad y las políticas públicas señala que falta mucho por hacer; los desafíos futuros implican combinar recursos, promover cambios socioculturales y fomentar la participación activa de la sociedad civil, en particular de las mismas personas de edad.

Los indicadores de envejecimiento de la población muestran una gran heterogeneidad entre los países, consecuencia de sus disímiles tendencias demográficas. En 1995 la proporción de personas de 60 y más años en Guatemala, de transición demográfica moderada, apenas supera el 5%, y Uruguay, con una transición avanzada y precoz, alcanza a 17%. Salvo el caso uruguayo, y en menor medida el de Argentina y Cuba, la región está lejos de la situación de los países desarrollados. El crecimiento de la población adulta mayor es mucho más intenso que en los otros grupos etarios y las proyecciones alertan sobre un vertiginoso envejecimiento en la primera mitad del siglo XXI.

Introducción

Este documento ha sido pensado como un esfuerzo inicial y primario y su carácter subjetivo lo hace perfectible y abierto a críticas. El tema del envejecimiento suscita creciente atención en la región y diversos factores hicieron que las situaciones y problemas asociados a las personas adultas mayores –de 60 y más años– dejaran de ser coyunturales y esporádicos y se convirtieran en preocupación de la comunidad internacional, los Estados y las sociedades; los problemas del envejecimiento remiten a una situación que, como fenómeno social, económico, político y cultural, muestra algunas características particulares. Es silencioso y sus principales tendencias se observan a mediano y largo plazo; además, es una situación absolutamente novedosa. Las consecuencias más visibles del proceso para las personas y familias se observan en el plano microeconómico. Si bien sus repercusiones macroeconómicas se harán sentir cada vez con más fuerza, la observación y sistematización del proceso y sus manifestaciones suponen un desafío que debiera obligar a que los países capturen el fenómeno y respondan a sus múltiples expresiones. Como todo fenómeno social, el envejecimiento supone diversos determinantes y consecuencias a las que la sociedad debe responder. Así, se llega al diseño de políticas, que deben construirse no sólo con una intencionada intervención pública, sino también incentivando acciones de toda la sociedad y rescatando la capacidad de operación de diferentes agentes de desarrollo de la sociedad civil. La primera tarea de este documento es una lectura sintética sobre la vejez en la región; luego se aborda una concepción teórica centrada en la noción de vulnerabilidad social y, finalmente, se entregan diversas propuestas sobre políticas públicas y fomento de las acciones de la sociedad civil respecto de la población adulta mayor de la región.

I. Antecedentes

I.1 Sobre el envejecimiento

El fenómeno del envejecimiento viene ganando espacio como tema de preocupación entre los organismos internacionales, decisores públicos y privados, organizaciones de la sociedad civil y especialistas de la comunidad académica de todo el mundo. La constatación de que la población está dejando atrás una larga etapa, caracterizada por altos índices de natalidad y mortalidad para avanzar hacia un escenario signado por niveles cada vez más reducidos de natalidad y mortalidad, y que resulta en la creciente ponderación absoluta y relativa de las personas adultas mayores, es uno de los factores que motivan tal preocupación. Si bien esta transición presenta diferencias entre los países, su celeridad y profundidad son rasgos inéditos en la historia, por lo que involucran complejos retos sociales, políticos, económicos y culturales.

Los antecedentes objetivos (información y conocimiento) y las opiniones de los expertos coinciden en que la humanidad está frente a una profunda transformación demográfica, que —en parte a raíz de los avances de la ciencia y la tecnología— continuará en el futuro, como lo muestran las siguientes indicaciones en el ámbito mundial:

- a) En 2000, una de cada 10 personas tiene 60 y más años y para 2050, se espera que una de cada 5 personas estará en esa condición.
- b) Las personas de 80 y más años que en 2000 son el 11% del grupo de edad de 60 y más años en 2050 representarán el 19%.

- c) Las personas centenarias (de 100 o más años) suman aproximadamente 145 000 individuos en 2000 y se estima que serán 2.2 millones en 2050.
- d) La mayoría de las personas de edad son mujeres (55% del total) y su proporción es aún más entre los más ancianos (alcanza aproximadamente a 65%).
- e) La mayoría de las personas de edad (51%) vive actualmente en áreas urbanas; para el año 2025 se espera que esta cifra aumente a 62%.
- f) Durante la última mitad del siglo XX, la esperanza de vida de la población mundial se incrementó en 20 años y su promedio actual es de 66 años.¹

Sin embargo, las diferencias en el comportamiento demográfico entre regiones resultan significativas. En la actualidad, uno de cada 5 europeos y uno de cada 20 africanos tienen 60 y más años. De igual manera, y como el ritmo de envejecimiento en los países en desarrollo es más rápido que en los países desarrollados, los primeros (por ejemplo, los de América Latina y el Caribe) tendrán menos tiempo para adaptarse a las consecuencias del envejecimiento de la población. Estas consecuencias serán múltiples; así, el impacto del envejecimiento de la población es cada vez más evidente en el índice de dependencia de las personas mayores (número de personas de 60 y más años en relación con las que están en edad de trabajar). Así, al impacto socioeconómico que puede resultar de un creciente índice de dependencia deben sumarse las consecuencias sociopolíticas y socioculturales que suponen estos cambios. Esta mayor presencia relativa de personas mayores respecto de otros grupos etarios, y las manifestaciones y consecuencias múltiples del proceso de envejecimiento, constituyen temas centrales y urgentes del desarrollo social a escala mundial.

I.2. Envejecimiento en América Latina y el Caribe

En 1982 se realizó la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y sus resultados muestran la preocupación de la comunidad internacional acerca del tema. El fruto de las deliberaciones fue vertido en el documento Plan de Viena², que señala las principales recomendaciones emanadas de aquel foro, con el propósito de crear una nueva “arquitectura” para el envejecimiento y llevarla al plano mundial y a las políticas. Sintetizó un marco político y los principios de una política universal para enfrentar los problemas y fenómenos del envejecimiento de la población.

Esa Asamblea es el primer hito³ de la comunidad mundial por enfrentar y dar respuesta a un fenómeno demográfico que tiene connotación económica, política, social y cultural. Esta situación, que para la década de 1980 ya afectaba a muchos países desarrollados, distaba aún de ser aquilatada en su real dimensión en los países en desarrollo. Debe recordarse que durante los años ochenta (“la década perdida”) la región de América Latina y el Caribe enfrentó una crisis económica profunda, lo que sumado a la percepción de que el envejecimiento era una situación aún en ciernes, llevó a que los Estados y las sociedades de la región, en los hechos, ignoraran de manera significativa las recomendaciones del Plan de Viena y se abocaran a enfrentar otros múltiples desafíos. Sin embargo, las características del envejecimiento, en cuanto fenómeno silencioso y subterráneo, lo hacen un largo proceso que afecta a personas, hogares y grupos de población.

Al iniciarse la década de 1990, la ONU adoptó una “Carta de Principios” que destacó y explicitó los principios de independencia, participación, atención, autorrealización y dignidad como

¹ Naciones Unidas (2001) y *HelpAge International* (2000).

² El documento se llama “Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento”.

³ Antes de la Asamblea Mundial de Envejecimiento, y durante la década de 1970, se registran al menos tres resoluciones de la ONU que sirvieron de marco general a dicho evento.

marco de referencia para el pleno desarrollo de las personas adultas mayores; además, otros organismos de la comunidad internacional seguían incorporando el tema como preocupación de sus agendas.

Recuadro 1

**PRINCIPALES SUCESOS Y RESOLUCIONES SOBRE
EL ENVEJECIMIENTO EN LA AGENDA INTERNACIONAL**

1977	Resolución 32/132 de la ONU: Invita a los Estados a organizar una Asamblea Mundial sobre vejez
1978	Resolución 33/52 de la ONU: Se decide realizar, en 1982, una Asamblea Mundial sobre Envejecimiento
1979	La Asamblea Mundial de la Salud aprueba la primera resolución sobre el tema.
1979	Resolución 34/153 de la ONU: aprueba documento "Cuestión de las personas de edad y de los ancianos".
1980	Consejo Directivo de la OPS aprobó resolución que insta a los gobiernos al estudio de los problemas de la vejez
1982	Resolución 37/51 de la ONU: "Plan de Viena".
1991	Naciones Unidas: Asamblea General: Adopción de principios para los adultos mayores (independencia, participación, atención, autorrealización y dignidad).
1992	Resolución 47/5 de las Naciones Unidas: Se designa 1999 como Año Internacional de las Personas Mayores, bajo el lema " <i>Una sociedad para todas las edades</i> ".
1992	OPS/ CELADE/ CIE: "Políticas de atención a los Ancianos".
1994	Conferencia Sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo): El Programa de Acción destaca el aumento de la autonomía de las personas de edad, las formas de atención de salud y de seguridad socioeconómica y la capacidad de las familias para hacerse cargo de las personas de edad.
1995	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague).
1995	CEPAL /CELADE /FNUAP: "Políticas de Atención Integral a la Tercera Edad en América Latina".
1996	Naciones Unidas: La resolución 50/141 establece la denominación de "Personas Adultas Mayores".
1997	OMS/ OPS Declaración sobre Política de Protección Integral al Envejecimiento y la Vejez Saludable (Montevideo).
1999	Celebración del Año Internacional. CEPAL/CELADE/FNUAP/ OPS, "Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad" (Santiago).
2000	Asamblea General de la ONU, Resolución 54/262: Convoca a la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (Madrid, 2002).

Fuente: Documentos oficiales ONU, OPS/OMS, CEPAL/CELADE

El recuadro muestra la preocupación de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas respecto al envejecimiento, pero lo cierto es que en América Latina y el Caribe sólo se perciben algunos esfuerzos parciales⁴ y el tema se asume en los respectivos países con mayor fuerza a partir de 1999, "Año Internacional de las Personas de Edad". A partir ahí, se aprecia una preocupación más sistemática y una actividad importante fue congregar a funcionarios públicos, profesionales, técnicos y actores de la sociedad civil dos encuentros paralelos, cuyos documentos muestran una realidad heterogénea en diagnósticos, políticas y programas públicos y privados.

Si bien la realidad sobre el envejecimiento en la región tiene sus peculiaridades, es significativo constatar la ausencia de un esfuerzo homogéneo en los Estados por construir escenarios propicios para el desarrollo pleno de la población de edad. Este desfase entre la preocupación internacional sobre el tema y la escasa preocupación que esto concita en el ámbito nacional y regional motivan el presente trabajo.

i. La transición demográfica

Vejez y envejecimiento son *dos caras de una misma medalla*, que dan cuenta de un proceso gradual de individuos y universos demográficos. Los individuos pasan por etapas de su ciclo de vida y alcanzan más años y la población envejece cuando las pirámides etarias adelgazan su base y ensanchan su cúspide. Además de ser un referente biológico, el envejecimiento se asocia a diversas consideraciones de tipo sociodemográfico, socioeconómico, sociopolítico, sociocultural y subjetivo; cada una complica la lectura del proceso y supone un impacto multifacético en el envejecimiento.

Según se desprende de documentos y trabajos específicos⁵ y de los datos demográficos y su proyección para 1950–2050, la región está en un proceso de envejecimiento y deben promoverse políticas y acciones que han de asumir las sociedades y los Estados de la región, básicamente porque la estructura demográfica está siendo significativamente alterada por el envejecimiento. Dicha alteración no supone un cuadro demográfico homogéneo, pues hay significativos contrastes que expresan el ritmo heterogéneo del desarrollo de los diversos países. El envejecimiento en la región está marcado por la *transición demográfica*⁶, cuyas categorías se presentan en el recuadro 2.

⁴ Las reuniones, seminarios y documentos de la OPS/OMS, FNUAP, OIT y CEPAL/CELADE abordan preocupaciones sectoriales frente al tema. Un documento publicado en 1995 por la CEPAL, denominado "Políticas de Atención Integral a la Tercera Edad en América Latina" llama la atención sobre la realidad latinoamericana de manera más global.

⁵ Se destacan: Chackiel y Martínez, 1993; Bajraj y Chackiel, 1995; Corbalán, 1999; Villa y Rivadeneira, 2000; *HelpAge International*, 2000.

⁶ El concepto de transición demográfica es proceso de larga duración, que parte de un bajo crecimiento demográfico, dado por altas tasas de mortalidad y fecundidad, hasta llegar a uno bajo, también con bajas tasas de mortalidad y fecundidad.

Recuadro 2

**TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y TIPOLOGÍA DEL CELADE
PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ALREDEDOR DE 1980**

Grupo 1: Países de transición incipiente	Natalidad alta y mortalidad alta	Bolivia y Haití
Grupo 2: Países de transición moderada	Natalidad alta y mortalidad moderada	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay
Grupo 3: Países en plena transición	Natalidad moderada y mortalidad moderada y baja	Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.
Grupo 4: Países de transición avanzada	Natalidad baja y mortalidad moderada y baja	Argentina, Chile, Cuba, Uruguay, Bahamas, Barbados, Guadalupe, Jamaica, Martinica y Puerto Rico

Fuente: Chackiel Juan y Miguel Villa, 1992.

En el grupo de *transición incipiente* se ubican países que presentan altas tasas de natalidad y mortalidad, un crecimiento natural moderado (cerca de 2.5%) y con elevada fecundidad, lo que les da una estructura por edades muy joven y una alta relación de dependencia.

El grupo de *transición moderada*, incluye a países que aún presentan un crecimiento poblacional natural elevado (del orden del 3%), con alta natalidad y mortalidad moderada. Estos países presentan también una elevada relación de dependencia.

El tercer grupo, de *plena transición*, incluye a países con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja, lo que determina un crecimiento natural moderado (del orden del 2%). Su estructura por edades es relativamente joven, y disminuye la relación de dependencia.

En el cuarto grupo –de *transición avanzada*– están aquellos con natalidad baja y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo (del orden del 1%). Algunos países de este grupo tienen estructura etaria y comportamiento demográfico similar al de los países desarrollados.

ii. Transición demográfica y rasgos sociodemográficos de la población adulta mayor

Una lectura del proceso de transición demográfica permite afirmar que el panorama de la región está sujeto a significativos cambios y reclama una nueva mirada de las autoridades públicas y privadas para enfrentar sus consecuencias, sobre todo porque el panorama resultante muestra heterogeneidad respecto al comportamiento de otros indicadores demográficos no menos relevantes. Los indicadores principales para construir la tipología de transición demográfica (tasa de mortalidad y tasa de fecundidad) incorporan comportamientos disímiles, que llevan a un cuadro más relacionado con factores socioeconómicos y culturales.

Cuadro 1

**INDICADORES DEMOGRÁFICOS, POR GRUPOS DE PAÍSES
SEGÚN ETAPAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, ALREDEDOR DE 2000**

Indicadores	Etapas de la transición				Total de la región
	Incipiente	Moderada	Plena	Avanzada	
Esperanza de vida al nacer, población total, en años (a)	57.5	67.5	69.3	74.0	69.2
Esperanza de vida de la población de 60 y más años (a)	16.1	19.2	19.4	20.4	15.5
Tasa neta de reproducción (a)	1.8	2.0	1.2	1.1	1.3
Edad mediana (b)	19.4	19.1	24.4	28.9	24.5
Índice de masculinidad (b)	83.6	86.3	82.9	77.3	81.8
Índice de envejecimiento (IE) (b)	14.8	13.5	23.6	48.8	25.3
Tasa de crecimiento de la población de 60 a 74 años (c)	3.0	2.6	3.7	2.1	3.4
Tasa de crecimiento de la población de 75 y más años (c)	3.9	3.9	4.0	2.6	3.6
Tasa de actividad (d)	48.4	38.4	29.3	21.9	28.6

Fuente: United Nations, 1999; Villa y Rivadeneira (2000).

Notas: (a) Para el quinquenio 1995-2000; (b) para el año 2000; (c) proyección para 2000-2025; (d) para el grupo de 60 y +, año 2000.

IE = $[(60 \text{ y } +) / (<15)] * 100$

La transición demográfica muestra un incremento de los universos de población adulta mayor en la región, y también el aumento de algunos problemas, lo que no constituye un buen panorama para los adultos mayores. Destacan al menos tres rasgos sociodemográficos⁷ –y su correlato socioeconómico– que denotan situaciones de conflicto:

Por un lado, la especificidad de género, característica distintiva del envejecimiento. La vida más prolongada de las mujeres se acentúa con el descenso del nivel general de mortalidad y permite identificar un “rostro femenino” para la vejez. Luego, la condición socioeconómica de la mujer de edad (generalmente viuda o con ausencia de pareja) afectada por la inequidad de género a lo largo de toda la vida, la lleva a condiciones de precariedad. Finalmente, una de las características sociodemográficas más relevantes es la referida al trabajo, dada la disminución de la tasa de participación económica de las personas mayores. Esta realidad es el lógico resultado de las disposiciones que norman los retiros de la actividad productiva y la rigidez de los mercados de trabajo de la región. El escaso dinamismo en la creación de nuevas plazas de empleo, los altos niveles de desempleo, la subutilización de la fuerza de trabajo, la obligatoriedad de la jubilación a una edad determinada en los sectores formales de empleo, entre otros, son factores que indefectiblemente niegan espacio a las personas mayores en la actividad económica y por ello merman ostensiblemente su capacidad de generar ingresos.

A los rasgos mencionados se agrega la persistencia de imágenes y códigos socioculturales que tienden a presentar a la vejez como un universo limitado en términos de sus capacidades y potencialidades, además de otros estereotipos culturales negativos que complican la posibilidad de construir un horizonte de desarrollo y de mayores expectativas en las personas mayores de la

⁷ Villa y Rivadeneira (2000) muestran más explícitamente estos rasgos, que también están destacados en *HelpAge* (1999) y *Panorama Social* (2000).

región. Esta “desocialización” seguramente se explica, entre otras causas, por la disminución o pérdida de roles anteriormente ejercidos en torno a la familia (por ejemplo, la condición de proveedor económico en los varones y la maternidad en las mujeres) y también en otros campos del ejercicio de la ciudadanía (por ejemplo, deberes y derechos políticos, económicos, sociales y culturales). Contradictoriamente, la información disponible destaca que, una vez que han pasado la barrera de los 60 años, amplios universos de población adulta mayor siguen cumpliendo importantes roles en la producción de bienes y servicios. Esta realidad, habitualmente depreciada o menoscabada en los análisis, indica que casi un 50% de la población entre 60 y 64 años seguía inserta en la actividad económica y que aproximadamente un 16% de las personas de 75 y más años continuaba en tareas económicas (Villa y Rivadeneira, 1999).

El acercamiento al perfil social de la población adulta mayor de la región no debe olvidar que las proyecciones pronostican para el año 2050 un porcentaje de más de un 15% de población adulta mayor (60 y más años) respecto del total de la región, hecho que será perceptible en todos los países. No parece subjetivo afirmar que los actuales y significativos universos de personas de 60 y más años reclaman la atención específica de la sociedad para que dichas atenciones se proyecten hacia poblaciones de adultos mayores que cada vez serán más amplias.

1.3 Acerca de las políticas públicas en la región

El escenario actual de la región muestra panoramas y fenómenos sociales nuevos; uno de ellos, tanto por su magnitud absoluta como por sus proyecciones y su rango de asociación, es la realidad de las personas adultas mayores, que requieren y demandan la preocupación pública y privada. Sin justificar las falencias o debilidades de Estados y sociedades latinoamericanas para ponerse a la altura de las demandas emergentes, la rápida implantación de un nuevo modelo de desarrollo –con sus propias limitaciones estructurales y capacidad de respuesta– explica en parte las debilidades para responder a las demandas de las poblaciones en condición precaria y, particularmente, de grupos determinados, como las personas adultas mayores; en sus propias palabras “*constatamos que en nuestros países las personas adultas mayores vivimos una situación de larga injusticia, discriminación y vulneración de nuestros derechos sociales, económicos, políticos y culturales*”⁸. Esto refleja el sentimiento de indefensión que líderes y dirigentes de organizaciones de adultos mayores perciben nítidamente y muestra la envergadura de los desafíos instalados en la región.

i. Plan de Viena: Desafíos inconclusos en la región

La realidad contrasta con los discursos; en los países de modernización tardía o en desarrollo, los esfuerzos de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas para propiciar una mayor responsabilidad de los Estados y sus respectivas sociedades en la atención de los problemas asociados al envejecimiento han encontrado poco eco.

En 1992 la resolución 47/5 designó 1999 como Año Internacional de las Personas de Edad, bajo el lema “Una sociedad para todas las edades”, reafirmando la necesidad de integrar las generaciones y no marginar a las personas de edad. El año 1999 es otro hito, pues la presencia y acción de las organizaciones sociales y no gubernamentales– indujo a los Estados de la región a involucrarse en el tema. Pero muchas naciones no fueron más allá de declaraciones de principios. El carácter “mundial” del Plan de Viena puede haber impedido más avances (sobre todo en la región). El déficit de legislación y la poca disposición de recursos de todo tipo hacen poco fructíferos los esfuerzos por atender los problemas de los adultos mayores.

⁸ Declaración de Lima 2001.

Recuadro 3

PROGRESOS DESDE LA PRIMERA ASAMBLEA MUNDIAL DEL ENVEJECIMIENTO

Los resultados de una encuesta hecha a los países miembros, organizaciones intergubernamentales, entidades del sistema de Naciones Unidas y ONG (respondido por 61 estados miembros, 9 de ellos de América Latina y el Caribe y 22 organizaciones), muestran los siguientes progresos:

Desarrollo de planes y programas y mecanismos de coordinación.

Mejoramiento de los servicios de salud y vivienda.

Mayor seguridad de ingresos.

Aumento de la participación de las personas mayores.

Respecto a los agentes de cambio

La mitad de los países concuerda en que el Estado es el principal responsable en cuestiones del envejecimiento; otros dan esa misión a la familia y a los individuos. Dos tercios de los países afirman que las personas mayores participan en actividades de arte, música, literatura, cuidado de otras personas, servicios de voluntariado, etc. En el 50% de los países, personas mayores asesoran los planes de desarrollo gubernamentales y comunitarios; además, trabajan como capacitadores y educadores.

Dificultades y obstáculos:

La mitad de los países señala que las principales dificultades están en: a) vivienda y calidad de vida, seguridad de los ingresos y del empleo y protección del consumidor de edad, b) 57% de los países afirma que la falta de fondos es el motivo para no aplicar las recomendaciones del Plan de Viena, c) Algunos países no tienen un organismo definido a cargo de los asuntos de la vejez, d) las dependencias encargadas de los asuntos de los adultos mayores por lo regular no están dispuestas a asumir la responsabilidad de su cuidado, e) falta de coordinación entre los organismos gubernamentales, falta de experiencia en la formulación de políticas y desconocimiento del Plan de Viena, f) los organismos de Naciones Unidas afirman que los gobiernos no se dedican lo suficiente al tema del envejecimiento y señalan que la participación de las personas en políticas, programas y proyectos es insuficiente.

Prioridades:

Para la mayoría de los países el efecto de la migración sobre las personas mayores es una preocupación generalizada y otros temas son el entorno de las personas mayores: maltrato, violencia, etnias, salud, etc. Las ONG plantean la necesidad de cambiar el Plan de Acción, ampliando su esfera para reflejar los cambios demográficos, la tecnología, la investigación biomédica; además, piden articularlo con los compromisos mundiales sobre desarrollo social, mujer e incluir las preocupaciones de los países en desarrollo. La mayoría de los países reconoce a la cooperación internacional como dimensión necesaria para el logro de los objetivos del Plan de Acción y está por la cooperación multilateral. En cuanto a las prioridades de la cooperación, las dos esferas principales son la formulación, vigilancia y evaluación de las políticas y programas y la investigación de apoyo a la elaboración de políticas y programas.

Para las ONG la principal prioridad es establecer una cooperación internacional en la ejecución, vigilancia, y evaluación de los programas sobre el envejecimiento; plantean como prioridad la capacitación de profesionales en salud y servicios sociales, investigaciones de apoyo a políticas y programas.

Fuente: "Preparativos de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento". Documento E/CN.5/2001/PC/2. Diciembre, 2000.

En el contexto que surge del recuadro 3, el panorama del envejecimiento en la región muestra significativos desafíos y por lo menos son tres los factores que dificultan la acción social:

- La incapacidad de los países para identificar la magnitud de los problemas;
- Una cierta “pereza pública” para asumir las recomendaciones de organismos internacionales
- El déficit y la incapacidad de recursos públicos y privados para hacer frente al nuevo cuadro de demandas originadas por el envejecimiento.

Cada factor –y no se excluyen otros– tiene un sinnúmero de explicaciones, entre ellas el marco socioeconómico y sociopolítico, que facilita u obstaculiza una gestión estatal activa en favor de las personas adultas mayores.

En el plano nacional, la situación es desfavorable para grupos de ingresos medios y/o bajos, particularmente en cuanto al bienestar y calidad de vida de la población en general y de los adultos mayores en particular. La salud, la educación, la vivienda, los servicios básicos de infraestructura, el transporte, entre otros, son ahora competencia casi exclusiva del mercado y, por ser su gestión privada, sólo permiten su acceso a quienes tienen capacidad para su usufructo.

Roberto Pizarro dice: “*se podría decir (...) que la vertiginosa apertura económica, la extensión de las comunicaciones, el predominio del mercado y el repliegue social del Estado, han arrojado en muy breve lapso a los habitantes de América Latina a un mundo que apenas conocían, con desafíos culturales y de consumo difíciles de alcanzar.*” (R. Pizarro, 2001).

El modelo imperante identifica a los principales agentes de crecimiento económico, pero desdibuja a los principales agentes o destinatarios del desarrollo. En otras palabras, el desarrollo debe referirse a las personas y no a objetos; sin embargo, el modelo de desarrollo imperante tiende a instalarse sólo en un marco cosista⁹. Huelga reafirmar la identificación de las personas mayores como “sector pasivo”, situación que los hace esperar muy poco de la actual realidad.

También es posible cuestionar la realidad y el déficit de políticas públicas de los Estados frente a las recomendaciones de organismos internacionales y vale la pena destacar algunas interrogantes:

- ¿Las propuestas de la comunidad internacional son atinentes a las realidades de nuestros países?
- ¿Están nuestros países en condiciones de asumirlas y de no aceptarlas como letra muerta?
- ¿Es posible un cuadro de políticas regionales posibles?
- ¿Cabe un sistema de observancia, vigilancia y asesoría permanente en la región, para advertir a los países rezagados?

ii. La necesidad de políticas públicas sobre envejecimiento

La redefinición del papel del Estado y las reformas socioeconómicas y sociopolíticas no terminan de incluir –con la velocidad socialmente deseable– un cuerpo de políticas, planes y programas para “corregir” los desequilibrios sociales que el propio modelo genera y para atender la demanda social existente, particularmente de grupos determinados.

Un amplio universo de demandas insatisfechas es el actual escenario del envejecimiento en la región y ello supone no sólo situaciones de injusticia social sino que también dramas y conflictos sociales que pueden socavar la estabilidad política y social de los Estados de la región.

⁹ Notables parecen las recurrentes explicaciones gubernamentales que, para mostrar sus éxitos, presentan los avances en indicadores macroeconómicos (crecen las exportaciones, se reduce el gasto público, crece el PIB, se reduce la inflación, etc.), los que no son percibidos por las personas como beneficio para sus realidades.

La opinión pública reclama, al menos, la intervención pública en algunos sistemas de servicios claves de los problemas del envejecimiento: seguridad social, salud, educación, vivienda, empleo y servicios sociales personales; al mismo tiempo toma fuerza creciente el concepto de “ciudadanía plena”, noción que debe permitir una redefinición sociocultural de los adultos mayores.

Desde una perspectiva general, las políticas públicas deben construirse asumiendo:

- a) Una revalorización sociopolítica y cultural (ciudadanía plena) de las personas adultas mayores, que incentive positivamente su participación en la vida política, económica, social y cultural. En este contexto se inscriben las políticas de fomento a la organización para las personas adultas mayores hagan efectiva su participación en la sociedad y enfrenten sus propios desafíos mediante sus propias organizaciones.
- b) El diseño de políticas de empleo y acceso al mercado laboral que mantengan o recuperen empleos, y que distingan entre la vocación, el deseo de seguir y la imposición de continuar trabajando por razones económicas.
- c) El diseño de políticas que contribuyan a la plena incorporación de las personas mayores a sistemas universales de jubilaciones y a pensiones dignas; en este contexto, el Estado debe controlar las imposiciones previsionales y sancionar la evasión.
- d) Si los Estados abdican –consciente o inconscientemente– de su papel de protección y asistencia social hacia sus generaciones adultas mayores, deberán fortalecer la capacidad de sustentación o intervención de quienes asumen la responsabilidad de atender a las personas mayores. La familia, las redes sociales, la sociedad civil, etc. necesitan apoyo para enfrentar los desafíos.
- e) Políticas que recuperen el bienestar físico, psíquico y cultural de este grupo, apuntando a su integración social y a revertir la desvalorización social, recomponer las redes de solidaridad, los mecanismos para un acceso pleno a la educación y la salud, y repensar la construcción de un hábitat que permita su desenvolvimiento físico y sociocultural.

Recuadro 4
LOS MAYORES DESAFÍOS

Los gobiernos deben asegurar el bienestar y la salud de todos los ciudadanos; esta responsabilidad trasciende cualquier consideración de género, clase social, grupo de edad, origen étnico o de cualquier otro tipo. Muchas políticas y prácticas aplicadas en diversas sociedades con respecto a los problemas de la edad no se han modificado, a pesar de los profundos cambios demográficos (esperanza de vida individual, estructura familiar), tecnológicos y de comunicaciones. En una sociedad que envejece, las políticas deben centrarse en inversiones que consideren el aumento de la longevidad y no sólo a dar mayor asistencia y atención. En un mundo que enfrenta una “revolución demográfica”, los gobiernos tienen el desafío de formular políticas eficaces para tratar necesidades, expectativas, derechos y obligaciones de sociedades con estructura muy distinta a la actual. Los aspectos que presentan mayores desafíos comprenden:

El desarrollo de sistemas de educación permanentes

La promoción de una senescencia saludable

La flexibilización de políticas laborales, incluyendo patrones de trabajo y de jubilación

Mejorar las edificaciones para facilitar el desplazamiento de las personas de edad

Las inversiones en favor de la sociedad civil

Los enfoques creadores que aseguren un servicio social y de bienestar

Los enfoques creadores que aseguren un servicio social y de bienestar

Además, debe examinarse el papel del Estado en la creación de un marco que asegure una actitud responsable de los medios de difusión, mejore las actitudes y percepciones sobre el envejecimiento, promueva un debate público más fundamentado y facilite la adopción de medidas positivas por parte de la comunidad y de los organismos no gubernamentales.

Fuente: “Los desafíos del proceso de envejecimiento en las sociedades de hoy y del futuro”. Gary R. Andrews, Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad. Seminario técnico (1999).

II. Delimitación conceptual

La identificación de propuestas para formular políticas públicas y promover el fomento de acciones de la sociedad civil en torno a los temas del envejecimiento, supone rescatar un bagaje de conceptos que sirvan de soporte teórico válido; para tal efecto se usa el concepto de “vulnerabilidad social”, que da cuenta de los problemas y permite un acercamiento a las propuestas y recomendaciones que se desea abordar. La noción de “vulnerabilidad social” y la identificación de las personas adultas mayores como grupos vulnerables son el primer desafío.

vulnerables

II.1 Vulnerabilidad social y grupos

i. La noción de vulnerabilidad social

Esta noción da cuenta de los factores o situaciones de desventaja social. En contraposición al concepto de “pobreza” –que describe más nítidamente las necesidades básicas insatisfechas, los precarios niveles de vida, el ingreso restringido, la incapacidad de satisfacer el consumo, etc.– la noción de “vulnerabilidad social” es un valioso instrumento teórico y descriptivo que informa de realidades sociales críticas y conflictivas en el contexto de los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que han marcado el desarrollo de la región desde finales de la década de 1980 (y más definitivamente desde los años noventa).

Varios de los autores que han usado esta noción¹⁰ mencionan su fuerza conceptual para describir e interpretar fenómenos sociales actuales en la región, pues da cuenta de las “condiciones de indefensión” propias de amplias capas y grupos sociales que durante largo tiempo se ampararon en la acción estatal protectora.

El Estado “desarrollista” ya no existe; ahora su acción es “reguladora” y en tal condición no da respuesta con celeridad a las demandas de amplios grupos sociales. Tal como sucedió luego de la crisis de los años treinta y en el período de posguerra –en que todos los ámbitos de la sociedad se transformaron con el impacto de la industrialización y del modelo de sustitución de importaciones– el modelo de desarrollo vigente conlleva transformaciones que muestran una tensión en todos los planos de la vida social y que afectan a significativos –por no decir mayoritarios– sectores de estratos medios y bajos de la población, tensión que se manifiesta en diversos planos de la vida social:

- En el plano estrictamente económico destacan –entre otros– los cambios experimentados en la relación entre capital y trabajo, la forma de flexibilizar el empleo, la demanda creciente y restrictiva de mano de obra calificada, la consecuente precariedad de inserción laboral de importantes fracciones de la población económicamente activa y un clima desfavorable para la inserción en los aparatos productivos y en el mercado de unidades productivas de pequeña y mediana envergadura. Y aquí cabe citar la disminución de mercados laborales insertos en actividades públicas y de los aparatos productivos nacionales del sector secundario, particularmente de los que agregan valor a los productos o satisfacen el consumo interno.
- En el plano social, las dificultades de acceso a los servicios sociales y la limitada vigencia y papel de las organizaciones sociales (particularmente sindicales y políticas) son expresiones contemporáneas de las transformaciones y del clima de tensión de la vida social; se incorpora además la disminución relativa del gasto social público y la incapacidad de los Estados para responder a la creciente demanda social.
- En el plano político destaca el nuevo papel del Estado y su abandono –en favor del mercado y de la gestión privada– de funciones consideradas históricas, particularmente las de administración y gestión de la educación, la salud y salubridad y la previsión social.

Recuadro 5
UNA OBSERVACIÓN A LOS ATRIBUTOS

El enfoque de pobreza califica de forma descriptiva diversos atributos de las personas y familias, sin dar mayor cuenta de los procesos que la originan. La vulnerabilidad se refiere al carácter de las estructuras e instituciones socioeconómicas y su impacto en distintas dimensiones de la vida social. Esta diferencia conceptual tiene importancia explicativa y debe incidir en la política pública, en el ataque integral a la pobreza y la vulnerabilidad.

Fuente: La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. R. Pizarro, 2001.

Todas las situaciones y realidades descritas –que son de fácil verificación– terminan por construir un clima creciente de tensión social en cada país, ya que afectan a las personas y grupos de personas de manera directa. La vulnerabilidad social se convirtió en un rasgo

¹⁰ El concepto de vulnerabilidad ha sido utilizado y descrito por un sinnúmero de autores, entre los que destacan C. Moser (1998), Kaztman (1999), Ffrench-Davis (1999), Glewwe y Hall (1995), Rodríguez (2000), Pizarro (1999) (2000), CEPAL(2000), Bustamante (2000), Lipton y Maxwell (1992), Filgueira (1999).

dominante y extendido a vastos sectores de la población, y se expresa no sólo en los sectores sociales de menores ingresos sino también en vastos sectores medios de la sociedad (CEPAL, 2000).

Lo que se pretende es rescatar el concepto de vulnerabilidad social en cuanto instrumento analítico, porque incorpora dos aspectos cualitativos destacables: su capacidad para reflejar un proceso dinámico –que apunta a respuestas potenciales y no a resultados– y por su potencia para describir e interpretar fenómenos actuales y vigentes.

Esta nueva noción desnuda la condición de riesgo en que quedan aquellas capas sociales que antes estaban amparadas por el Estado desarrollista y retrata muy bien la creciente inestabilidad de las personas (CEPAL, 1999). Su carácter multidimensional permite la instrumentalización y operativización a diversas escalas e identificar sus expresiones:

A *escala macrosocial* se destaca su estrecha relación con los cambios producidos en la base del sistema socioeconómico, en particular a partir de los grandes derroteros que definen el modelo de desarrollo vigente: la importancia del mercado, la globalización, el nuevo papel del Estado, la prioridad de la eficiencia en la asignación de recursos y la búsqueda a ultranza de competitividad y el consumo (Rodríguez, 2000).

Desde el punto de vista social, el Estado deja de proteger a los grupos medios y centra su acción en los grupos de extrema pobreza; paralelamente, pierden peso relativo las organizaciones sociales, gremiales y políticas, lo que no supone interpelación social ante hechos tan polémicos como la reducción relativa de los salarios y la flexibilización del empleo –todo esto en un marco de inexistencia o irrespeto por la legislación laboral o de falta de contrapeso institucional (legislación laboral, sistemas de seguridad social, seguros de desempleo, etc.)¹¹. Los cambios del modelo promueven un cambio social profundo, cuya dirección lleva a pasar de la protección y seguridad anteriores a la actual competencia e incertidumbre (Rodríguez, 2000; Pizarro, 1999).

A *escala mesosocial* (comunidades) las desventajas sociales se vinculan principalmente con las condiciones productivas y con la institucionalidad. Habitualmente, las comunidades vulnerables tienen una precaria capacidad productiva o un capital social –instituciones y vínculos de reciprocidad y confianza– insuficiente (Nam, 1999, citado por Rodríguez 2000), a lo que se agrega el papel que en el nuevo esquema de desarrollo asignan los Estados a las autoridades y gobiernos locales, que comienzan a asumir competencia en el desarrollo de sus comunidades, pero sin contar con recursos para enfrentar un nuevo cuadro de demandas.

La vulnerabilidad –de comunidades, barrios, pueblos o grupos– puede tener su origen en eventos desastrosos y lleva a considerarlos como de mayor riesgo o mayor debilidad¹².

A *escala microsocia* (familias e individuos), destacan los desafíos cotidianos del medio en el que las familias y los individuos están insertos; esos retos permiten (o impiden) el acceso a las inserciones sociales y reditúan de manera diferenciada en el plano del ingreso, el prestigio y el poder. Por ello, el nivel de vulnerabilidad de un hogar –referido a su capacidad para controlar las fuerzas que los afectan– depende de la posesión o control de activos, es decir, de los recursos para aprovechar las oportunidades que brinda el medio (Katzman, 1999).

¹¹ En Pizarro (1999) se plantea: "... las características más expresivas del actual patrón de desarrollo, que tiene vasos comunicantes con la pobreza y las desigualdades, es la vulnerabilidad. En el caso de la población latinoamericana y caribeña se presenta bajo las formas de precariedad del empleo, segmentación de los servicios de educación y salud, debilidad negociadora de los trabajadores (por las políticas de flexibilización del mercado de trabajo), reorientación de los sistemas de previsión desde lógicas colectivas a formas de cotización individual, y agotamiento de las formas tradicionales de organización sindical y política".

¹² No puede dejar de destacarse que "inicialmente, el concepto de vulnerabilidad fue usado para identificar las entidades (países, regiones, grupos de la población, familias, individuos) con mayores riesgos de verse afectadas por desastres naturales, como inundaciones, avalanchas, sequías, desborde de ríos, hambruna, etc." (Rodríguez, 2000).

Las unidades domésticas (hogares y familias) y las personas con desventajas económicas (capitales, activos y habilidades limitados para el manejo de recursos), socioculturales (educación, capacitación, información, etc.) y de organización (redes y organizaciones sociales), se integrarán a las franjas de vulnerables que enfrentan un medio que presiona sus capacidades.

Quienes han trabajado el concepto de vulnerabilidad y su relación con la “capacidad de movilización de activos” destacan su asociatividad con los recursos disponibles –en hogares y personas– para enfrentar shocks o adaptarse a cambios externos, que se definiría por la carencia de activos o por la incapacidad para movilizarlos.

El término "activo" se refiere a los bienes tangibles e intangibles que las personas o los hogares poseen, y pueden utilizar, al momento del impacto y entre ellos están el trabajo, el capital humano, los recursos productivos y las relaciones sociales y familiares. En esta lógica, ese conjunto de activos sufre el impacto del nuevo patrón de desarrollo, pues se modifican drásticamente las posibilidades de acumularlos y movilizarlos, y conlleva repercusiones y situaciones de indefensión. Siguiendo esta reflexión, la noción de vulnerabilidad social es un proceso en el cual destacan cuatro dimensiones de la vida social: el trabajo, el capital humano, el capital físico y las relaciones sociales (R. Pizarro 2001; CEPAL 2000).

El trabajo es identificado como uno de los principales “espacios de riesgo”, que hoy enfrenta a las nuevas formas de producción (basada en núcleos modernos), las que disminuyen la generación de nuevos empleos, expulsan y/o no incorporan mano de obra de baja calificación y baja productividad; el trabajo se regula con políticas de flexibilización (y de inseguridad) dentro de un mapa de precariedad y de estrecho vínculo entre la vulnerabilidad social y el empleo.

La indefensión de las personas también es visible en el capital humano y ello se constata en la segmentación de la educación privada –según niveles de ingresos– y en el deterioro de la educación pública; la tecnología precaria, la ineficiencia administrativa y los pocos recursos para la salud pública colocan a las personas de bajos ingresos en condiciones de absoluto riesgo. *"La condición de vulnerabilidad en que se encuentra el capital humano de la población latinoamericana no sólo otorga al patrón de desarrollo una particularidad socialmente distintiva, sino que también muestra el escaso aprovechamiento que se hace de los recursos humanos para lograr el mejoramiento sistémico de la competitividad en los mercados mundiales* (R. Pizarro, 2001).

Otra dimensión de vulnerabilidad social está en el debilitamiento y pérdida del capital físico –o recursos productivos– de los grupos de baja productividad o de los sectores informales de la economía (trabajadores por cuenta propia, artesanos, pequeñas empresas, unidades económicas solidarias, etc.). El mercado interno de productos y servicios que producen es trastocado por la competencia; sin embargo, lo más relevante es que el actual patrón de desarrollo privilegia el ordenamiento macroeconómico y limita o anula la capacidad pública para fomentar políticas de protección de iniciativas que emergen de los sectores de baja productividad.

La vulnerabilidad tiene una dimensión referida específicamente a las relaciones sociales y el modelo de desarrollo vigente ha ejercido un impacto negativo en las redes sociales, en las estructuras de organización y en la participación social y política. La privatización de la vida económica, la disminución del papel del Estado –como instancia de protección de la vida social– y el debilitamiento de las organizaciones sindicales y sociales acercaron al individuo al mercado, pero lo aislaron de la sociedad (R. Pizarro, 2001). La región enfrenta una “desintegración de la vida social”, que afecta a la organización y participación social y a la representación social y política (sindicatos, partidos políticos y movimientos sociales tradicionales).

Las relaciones familiares (que son un activo significativo, especialmente en los sectores pobres) se ven afectadas por el incremento de la situación de indefensión y vulnerabilidad. Algunos principios básicos del modelo de desarrollo (privatización, consumo, competencia, etc.) socavan los hábitos solidarios y la responsabilidad social de los individuos y alimentan estereotipos sociales

(consumismo, individualismo, etc.) que exacerbaban la sensación de indefensión. “*Y la crisis financiera es ahora una crisis social (...) reduciendo los recursos públicos y las instituciones que protegían a la gente.*” (PNUD, 1999).

ii. Acerca de los grupos vulnerables

En el contexto teórico descrito se inscriben los “grupos vulnerables”, que, en cuanto sujetos en situación de desmedro y con desventajas sociales originadas por múltiples y diferentes factores, son grupos que no cuentan con estructuras institucionales para resolver una idónea reproducción social. Entre los grupos vulnerables de la región podrían registrarse múltiples segmentos, a partir de la multiplicidad de factores que teóricamente construyen las desventajas sociales y las situaciones de indefensión. Siguiendo la reflexión anterior, hay planos de la reproducción social que permiten la identificación de los grupos vulnerables. Si bien esta afirmación conduce a marcar como grupos vulnerables a la gran mayoría de la población regional, el carácter multidimensional de los factores que llevan a desventajas sociales –y por ende a la vulnerabilidad social– se acota en la desventaja o exclusión de personas y grupos en su participación en intercambios, prácticas y derechos sociales.

Aunque sigue presente el carácter transversal de la presencia de grupos vulnerables (identificables en múltiples y diversos grupos sociales), son más visibles los grupos asociados a segmentos cercanos a la pobreza.¹³ La identificación de grupos vulnerables se apoya en los esfuerzos de diversos investigadores por conocer las “fuentes” de la vulnerabilidad; se destacan las investigaciones que profundizan en el tema de la vulnerabilidad e investigan sus condiciones en determinados grupos sociales¹⁴. Todos estos esfuerzos se realizan en el contexto de la inmadurez que tiene la delimitación del enfoque y concepto de vulnerabilidad social.

Entre otros, los grupos socialmente vulnerables más mencionados son:

- Mujeres (generalmente jefas de hogar)
- Discapacitados (en situación de pobreza)
- Jóvenes (de entre 14 y 24 años, en situación de pobreza por NBI y con problemas de empleo)
- Migrantes
- Indígenas (en situación de pobreza por NBI)
- Niños (de la calle o incluidos en trabajo infantil)
- Hogares (con activos limitados)
- Adultos mayores (mayores de 60 años, sin ingreso o con ingreso inferior al mínimo);

Siguiendo la síntesis teórica del acápite anterior, puede aseverarse que, dentro de la situación de bienestar social v/s indefensión social del modelo de desarrollo vigente, se reconocen grupos¹⁵ (de estrato social medio y bajo) indefensos frente a la modernidad.

¹³ La Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo considera como personas con riesgo de exclusión social a: los cesantes por largo tiempo, los trabajadores no calificados, los jóvenes de 25 y más años sin empleo, las familias monoparentales, los ancianos, los emigrantes, los minusválidos, las minorías étnicas y los refugiados (Véase Informe del foro de debate “Grupos Vulnerables a presentar al Comité Nacional Hábitat”. Comité Nacional Hábitat, Madrid, 1999).

¹⁴ Véase, entre otros, Bustamante, 1999 (que trabaja sobre un marco conceptual de referencia sobre la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos); J. Rodríguez, 2000 (que usa un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes); P. Aranibar 2001 (que analiza y aplica el concepto de vulnerabilidad a las personas mayores) y Kaztman, R., 2000, que trabaja en el tema de medición de la vulnerabilidad social.

¹⁵ Documentos oficiales de varios países destacan a todos o algunos de los grupos (Panamá, México, Honduras, Argentina, Chile, etc.) Organismos como el BID, Banco Mundial, OPS/OMS, FAO, UNICEF se citan específicamente.

Recuadro 6

LAS CONDICIONES PRECARIAS DE LA POBLACIÓN EN RIESGO

Los factores de vulnerabilidad, que adquieren preponderancia en la actual fase de desarrollo, colocan a ciertos grupos sociales en condiciones especialmente precarias. En primer lugar se encuentran los niños y adolescentes pobres. La mortalidad, la desnutrición, las desigualdades educacionales, la deserción escolar, el trabajo infantil, el embarazo y la maternidad temprana, el aborto, la drogadicción, el maltrato y el abuso sexual convierten a este grupo en objetivo principal de las políticas sociales. (...) En la misma situación están las mujeres jefas de hogares pobres, sobre las que recae la alta responsabilidad de cuidar y sostener a sus hijos. Ellas sufren variadas discriminaciones, propias al tipo de vulnerabilidad que las afecta: su condición de género, las diferencias de remuneraciones cuando obtienen trabajo, la inexistencia de apoyo para la protección y cuidado de los hijos, la falta de educación, (...).

Y los adultos mayores pobres sufren las consecuencias de sistemas de previsión social no eficientes y/o no equitativos y que no les garantizan pensiones para cubrir sus necesidades básicas. Si se agregan los también ineficientes y/o inequitativos sistemas de salud, las condiciones de la vejez son muy dramáticas en los países de la región. (...) Por último, y sin que esta enumeración sea completa, están las etnias originarias, que son altamente vulnerables en zonas rurales y en las ciudades (...).

Fuente: Pizarro, R (1999), *Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe*.

Si bien la noción de vulnerabilidad supone un proceso aún embrionario y en construcción –lo que dificulta la posibilidad de identificación nítida y concreta de “grupos vulnerables”–, no es menos cierto que, incluso con esta falta de rigurosidad metodológica, se han dado pasos para incorporar en el concepto a significativos grupos de población; entonces cabe contrastar la discusión teórica con la investigación empírica.

II.2 Las personas adultas mayores: un grupo vulnerable

Diversos documentos (R. Pizarro, 1999; P. Aranibar, 2001; CEPAL, 2000; del Popolo, 2001) se refieren a los adultos mayores incluidos en los grupos vulnerables. Ahora bien, existen dificultades metodológicas que impiden una clara medición empírica de los grupos vulnerables, particularmente los adultos mayores vulnerables¹⁶.

En este plano, es destacable el esfuerzo de Fabiana del Popolo¹⁷, cuyo valioso afán de medir el grado de bienestar de las personas mayores la llevó a elaborar un Índice de Bienestar para el Adulto Mayor, (IBAM), que se apoyó en las dimensiones básicas usadas por el PNUD para construir el Índice de Desarrollo Humano (IDH). La autora propone variables e indicadores que parecen adecuados para medir esas dimensiones para la población adulta mayor. En este caso, la construcción del IBAM –a partir de datos disponibles– incluyó las siguientes variables: longevidad (esperanza de vida a los 60 años); conocimientos (porcentaje de alfabetización y promedio de años de estudio); nivel digno de vida (porcentaje de personas por encima de la línea de pobreza –no pobres–; cobertura previsional y monto promedio de las jubilaciones). Es conocida la heterogeneidad de los niveles de desarrollo de los países de la región y la autora advierte que lo que se obtiene es un "índice relativo", pues mide los logros en relación con las situaciones extremas encontradas. EL IBAM varía entre cero y 1 y mide la distancia recorrida por cada país para alcanzar los máximos valores observados en la región; la diferencia entre 1 y el valor del IBAM indica cuánto le falta recorrer al país para llegar al máximo grado de bienestar relativo de las personas de

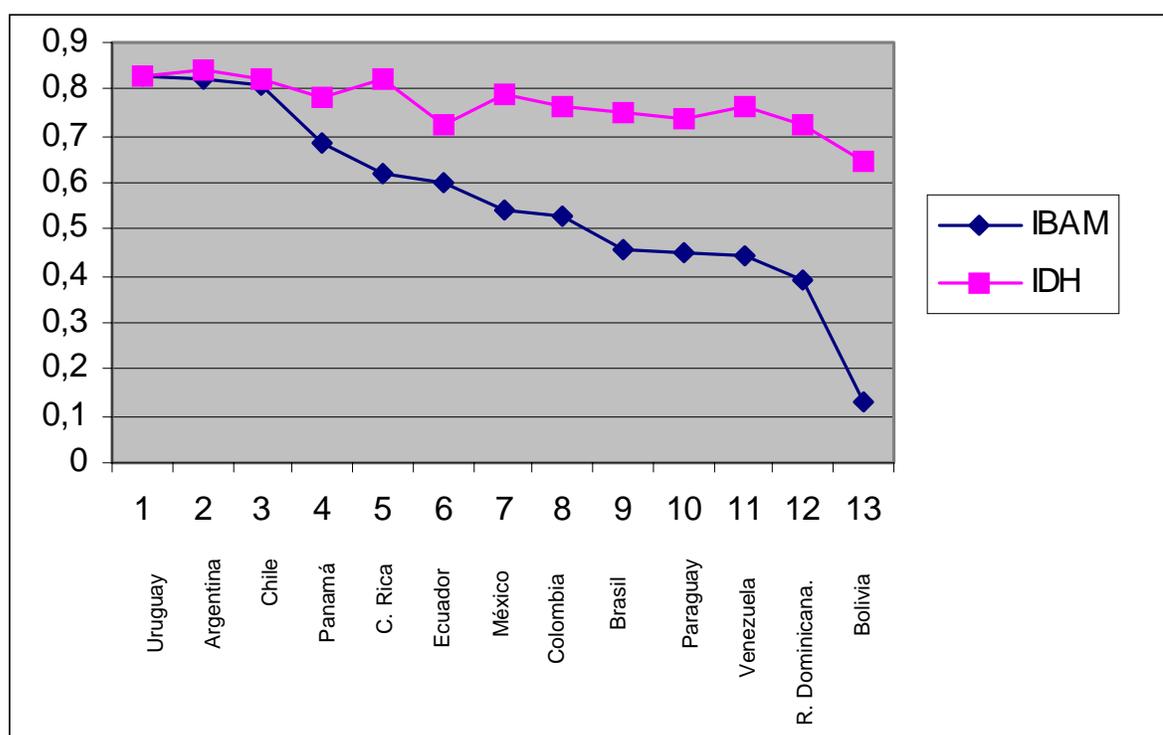
¹⁶ Aun cuando se asume que la vulnerabilidad se asocia a personas, hogares o comunidades que, a) experimentan desventajas sociales; b) adversidades específicas para controlar las fuerzas que modelan su propio destino o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar y, c) incapacidad para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro; más dificultoso es identificar indicadores que den cuenta de estas situaciones y que permitan una medición empírica más específica y concreta.

¹⁷ Del Popolo, F., 2001.

edad; es posible pensar que el déficit permitiría inferir o al menos identificar bolsones de pobreza y vulnerabilidad.

Tres de los 13 países considerados tienen un alto IBAM, cinco países muestran uno medio y el de los restantes es bajo. Excluidos los tres primeros países, el IBAM es notoriamente inferior al IDH, y ello muestra las carencias de los adultos mayores de la región.

Gráfico 1
**ÍNDICE DE BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR (IBAM)
 E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH), 13 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**



Algunos indicadores usados en la construcción del IBAM necesitan una mayor rigurosidad. En un trabajo reciente auspiciado por la OPS y el BID (“Proyecto SABE–Chile”) se encuestó a 1 306 personas mayores residentes en la Región Metropolitana y los resultados indican que 15,1% “no puede leer y escribir un recado”, aludiendo al analfabetismo funcional de grupos de personas adultas mayores¹⁸, situación que distorsiona su declaración de nivel de instrucción.

i. Vejez, pobreza y vulnerabilidad social

El tema del mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores en la región lleva a una identificación entre vejez y los conceptos de pobreza y de vulnerabilidad social. Aunque hablar de pobreza implica un concepto multidimensional, es dable aceptar que son pobres las personas u hogares que no tienen recursos para satisfacer una o más necesidades básicas (Fields, 1994). Ahora

¹⁸ El proyecto es denominado Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) y uno de sus objetivos es elaborar perfiles de riesgo basados en información relativa a condiciones de salud, tendencias conductuales, antecedentes ocupacionales y condiciones socioeconómicas; fue desarrollado por el INTA (Universidad de Chile) y la Facultad de Medicina de la Universidad Católica de Chile durante 1999.

bien, se constata una realidad preocupante: las cifras absolutas y porcentuales de pobres e indigentes de América Latina y el Caribe no disminuyen. A pesar de los esfuerzos emprendidos en la región luego de la década de 1980, la causa está en la incapacidad de los aparatos económicos y productivos de los países para lograr un mejor reparto de riqueza socialmente producida. Los informes internacionales señalan que muchos países de la región tienen una pésima distribución del ingreso (PNUD, 2000).

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBRES E INDIGENTES

Años	Población	Pobres (N)	Indigentes (N)	Pobres (%)	Indigentes (%)
	<i>(en millones)</i>				
1986	407.38	137.49	54.26	33.75	13.32
1989	430.98	164.89	75.81	38.26	17.59
1992	454.65	180.27	84.79	39.65	18.65
1995	478.21	176.56	76.23	36.92	15.94
1996	486.06	178.58	78.26	36.74	16.10
1998	501.87	179.84	78.05	35.83	15.55

Fuente: Wodon (2000). Citado por Hicks y Wodon (2001).

Es destacable la asociación entre pobreza, políticas de ajuste y el actual modelo de desarrollo (Pizarro 1999, CEPAL 2000). Algo se ha logrado en el esfuerzo por disminuir la cantidad de pobres e indigentes, en especial a partir del segundo quinquenio del decenio de 1990. Varios documentos¹⁹ destacan que la incidencia de la pobreza es menor entre los adultos mayores que entre quienes tiene entre 10 y 59 años y sólo dos de once países que cuentan con datos muestran cifras de pobreza urbana más elevadas de las personas mayores, situación vinculada a la falta de bienes materiales, a los deficientes niveles educativos y a su incapacidad para participar efectivamente en la vida económica, social y política; su manifestación más típica es la suposición inmediata de su exclusión social y su aislamiento de los procesos de toma de decisión.

Según la CEPAL, la condición socioeconómica de los adultos mayores de la región está deteriorada por la falta de sistemas de seguridad social de amplia cobertura al momento del retiro, por la debilidad y fragilidad de los sistemas de salud para enfrentar sus necesidades y por la falta de una política de vivienda y de mecanismos de integración social e intergeneracional (CEPAL 2000).

ii. Envejecimiento, estructura familiar y vulnerabilidad social

Es notorio el nuevo papel que ha asumido el Estado en la asistencia económica y cuidado de los adultos mayores al delegar en la familia y en las “redes” sociales esa responsabilidad.

No son pocos los casos de adultos mayores que no pueden mantener un hogar autónomo y ello redundando en un cuadro de carencias y de hogares multigeneracionales con hijos o parientes. Es visible la presencia de un hecho recurrente: en muchos casos de inestabilidad económica de dichos hogares, el exiguu ingreso de las personas mayores es el sostén del hogar, lo que supone una “estrategia para mantener niveles de vida” no sólo de las personas adultas mayores sino de la familia y son relevantes los significativos contingentes de adultos mayores que residen en estos hogares. En uno de cada cuatro hogares (urbanos) reside al menos una persona adulta mayor; por otro lado, hay una alta proporción de hogares formados sólo por personas adultas mayores.

¹⁹ Estas afirmaciones están en CEPAL, 2000. En más de la mitad de los países, los hogares con adultos mayores están relativamente mejor que los sin ellos. Las excepciones son Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Honduras.

Recuadro 7
LA FAMILIA COMO PRINCIPAL RESPONSABLE

El hecho de que los adultos mayores vivan principalmente en hogares multigeneracionales avala el enunciado de la CEPAL (1997) en cuanto a que *la familia latinoamericana sigue siendo la principal entidad responsable del cuidado de sus mayores*, básicamente a causa de la carencia de ingresos y a la falta de una tradición institucional y comunitaria de su cuidado. Sin embargo, esos arreglos familiares no necesariamente se deben a la dependencia del adulto mayor y, por el contrario, otros miembros del hogar podrían ser los dependientes. *“La escasez de recursos, la falta de acceso a la vivienda y, como consecuencia, las dificultades que enfrentan los hijos para independizarse, derivan con mucha frecuencia en que los nuevos núcleos se establezcan en el hogar de origen, con lo que la solidaridad entre generaciones se produce en el sentido inverso”* (CEPAL, 2000).

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PORCENTAJE DE PERSONAS DE 60 Y MÁS AÑOS,
SEGÚN TIPO DE HOGAR, ZONAS URBANAS, 1997

	Total de hogares con adultos mayores (AM)	Distribución del total de hogares con adultos mayores.		
		Sólo con AM (a)	Incluyen AM (b)	Total (%)
Argentina	36.6	54.0	46.0	100.0
Bolivia	21.2	31.3	68.7	100.0
Brasil	25.7	30.5	69.5	100.0
Chile	29.3	32.5	67.5	100.0
Colombia	25.8	18.7	81.2	100.0
Costa Rica	28.7	33.3	66.7	100.0
Ecuador	24.0	21.4	78.5	100.0
El Salvador	31.6	20.9	79.1	100.0
Honduras	24.1	12.7	87.4	100.0
México	20.8	25.8	74.2	100.0
Nicaragua	24.4	16.5	83.5	100.0
Panamá	25.8	27.8	72.2	100.0
Paraguay	22.5	23.6	76.4	100.0
Rep. Dominicana	23.6	17.6	82.4	100.0
Uruguay	48.8	54.1	45.9	100.0
Venezuela	24.7	15.9	84.1	100.0

Fuente: CEPAL 2000.

(a) Incluye hogares unipersonales, pareja y otros arreglos. (b) Incluye hogares donde el adulto mayor aporta al ingreso.

Los países con mejor cobertura de protección social (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) y con mejor ingreso por jubilación o pensión muestran estructuras familiares (hogares) más pequeñas y es notoria la alta proporción de personas mayores que viven en hogares multigeneracionales.

iii. Ingresos, cobertura previsional y vulnerabilidad social

Cualquier examen de los sistemas de previsión en la región pasa por reconocer que son relativamente nuevos y que responden al diverso grado de desarrollo de las estructuras productivas de los países y a la relación entre capital y trabajo. Los sistemas cubren principalmente a los trabajadores del sector estructurado de la economía, en su mayoría asalariados urbanos; la cobertura es menor en el medio rural y en las personas insertas en el sector informal. Estas restricciones llevan

a que sólo una fracción de las personas en edad de jubilar la perciba²⁰ y el monto de la jubilación es exiguo (CELADE, 1997).

Cuadro 4

**PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE 65 Y MÁS AÑOS DE EDAD
QUE RECIBE INGRESOS POR CONCEPTO DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

País	% que recibe ingresos	
	Zonas urbanas	Zonas rurales
Uruguay	89	S/d
Argentina	77	S/d
Chile	70	59
Brasil	68	83
Panamá	48	20
Costa Rica	42	21
Bolivia	27	3
México	26	8
Paraguay	25	S/d
Ecuador	21	S/d
Colombia	20	8
Nicaragua	19	S/d
El Salvador	19	3
República Dominicana	18	9
Venezuela (a)	13	-
Honduras	9	2

Fuente: CEPAL 2000.

(a): Corresponde al total nacional

Los adultos mayores que no cuentan con jubilación se ven forzados a desarrollar estrategias de sobrevivencia, pues en caso contrario serán económicamente dependientes (de familiares, parientes o de programas asistenciales) y socialmente vulnerables. La inexistencia de sistemas de seguridad social de amplia cobertura hace que una alta proporción de adultos mayores permanezca en la PEA, sin que ello signifique que perciban regularmente ingresos, pues su inserción sigue siendo difícil.

Habitualmente, los sistemas de la región otorgan al adulto mayor un ingreso mensual que en la mayoría de los casos no cubre el valor de dos líneas de pobreza per cápita, monto insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de una pareja (CEPAL, 2000). Según la fuente citada, la incidencia del ingreso por jubilación de las personas mayores en la disminución de la pobreza es significativa. En los hogares multigeneracionales, el ingreso proveniente de la previsión reduce la pobreza entre 5 y 12 puntos porcentuales. Sin embargo, en los hogares donde sólo hay adultos mayores, la persistencia de la pobreza es mayor: crece de un 26% a un 44% como promedio.

iv. Redes, organizaciones sociales y vulnerabilidad social

Insistentemente se menciona como factor de vulnerabilidad la relación de la fragilidad de las redes sociales con la débil pertenencia a organizaciones sociales de las personas mayores. Si bien la irrupción del tema del envejecimiento ha permitido –en algunos países del área– fomentar el desarrollo organizacional y construir redes nacionales de organizaciones de adultos mayores, no puede afirmarse que se trata de un fenómeno extendido. Los líderes y dirigentes de los adultos mayores (Lima 2001) señalan que el fortalecimiento de sus organizaciones y el acceso a redes

²⁰ En muchos países de la región, los planes de pensión o jubilación están desfinanciados, ya sea porque las contribuciones son insuficientes, la evasión es considerable, la gestión administrativa es ineficiente o porque los fondos se utilizaron para financiar otras obligaciones del sector público. Además, en virtud de sus modalidades operativas, algunos sistemas de pensiones han contribuido a una transferencia de recursos porque otorgan prestaciones excesivamente generosas a grupos privilegiados. (CELADE 1997, *ibidem*).

locales y nacionales son un desafío prioritario y actual. Según *HelpAge International*, la región muestra un claro déficit en la participación de las personas mayores en grupos de referencia, clubes, centros de desarrollo, etc. Un trabajo preliminar destaca en Chile hay 3 435 clubes de adultos mayores, que agrupan a unas 150 000 personas. No se conocen cifras de otros países, pero se cree que uno de cada 10 adultos mayores está organizado; en Argentina y Uruguay la realidad parece más auspiciosa.

La debilidad en este campo parece ser irrefutable; se trata de un terreno donde debe ponerse el acento no sólo para incorporar a las personas mayores a actividades lúdicas (recreación, turismo, etc.) sino para mejorar integralmente su calidad de vida.

II.3 Vulnerabilidad, adultos mayores y políticas sociales

Con las certezas y las ambigüedades que supone la identificación de las personas mayores en tanto sujetos vulnerables en la actual lógica de desarrollo de la región, cabe analizar la forma en que los Estados operan frente a esta realidad, en primer lugar a partir de las reformas instaladas en la región en lo que respecta a la intervención pública en el plano social. La situación anterior (caracterizada por una vocación de intervención universal frente a la problemática social) dio paso a una nueva lógica, caracterizada por centrar el gasto y los recursos públicos en los grupos más carenciados, y por traspasar las competencias al mercado y al mundo privado, a partir de un supuesto teórico clave: la lógica de eficiencia y eficacia –propia del mercado como asignador de recursos– lleva a una mayor productividad.

La focalización se convierte en la principal estrategia de acción, y paralelamente se observa una devaluación de la política social en todos los países de la región, cuya explicación tiene múltiples razones pero destaca una sustancial reforma de enfoques, que convierte –de manera significativa– aspectos relevantes de las políticas sociales en instrumentos de la política económica (por ejemplo, disminuir la inversión social para frenar los déficit fiscales, privatizar la salud, la educación, los sistemas de previsión y seguridad social, etc.) cuyo impacto en la población adulta mayor no ha sido despreciable.

Los Estados de la región, incluidos los que muestran mejores logros en los problemas y tratamientos del envejecimiento, se han quedado rezagados en su respuesta a las demandas de grupos significativos de su población de 60 y más años, no sólo porque la lógica del modelo de desarrollo no asume los desequilibrios y desigualdades que genera sino porque las sociedades latinoamericanas no han sabido responder a las demandas.

La CEPAL establece que la política social debe ampliar su cobertura, su rango y su eficiencia para reducir la pobreza y la vulnerabilidad social, lo que implica recuperar como grupos objetivos a los estratos bajos y medios descuidados por una excesiva focalización (CEPAL 2000) y recomienda una política social renovada y con el respaldo de una apropiada institucionalidad.

Si el actual cuadro deficitario de las políticas sociales es generalizable al conjunto de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, la realidad es más crítica y aguda en los crecientes grupos de personas vulnerables, particularmente en los grupos de personas adultas mayores.

Sin justificar la situación, vale la pena destacar la nueva situación que supone la transición demográfica. Muy pocos Estados asumieron el envejecimiento de la población como un tema que reclama estudios y sistematizaciones como paso previo para identificar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad para construir y diseñar políticas públicas apropiadas para los adultos mayores. Peor aún, en los pocos países que registran esfuerzos legislativos, los decretos y leyes aparecen como inejecutables o permanecen como letra muerta.

Existen cuerpos y decretos legislativos dispersos –e incluso contradictorios– que reclaman la coordinación de los organismos públicos encargados de la vejez, el envejecimiento y las personas

adultas mayores; es patente la incapacidad de rescatar las experiencias de la sociedad civil y particularmente la de entidades eclesíásticas y organismos privados.

III. Sobre las políticas públicas y las acciones de la sociedad civil en torno a la población adulta mayor de la región

En gran medida, el déficit legislativo debe imputarse a la clase política, que, por omisión o deficiente comprensión del problema del envejecimiento, a lo sumo –y en no pocos casos de manera demagógica y coyuntural– han tratado de responder las demandas de los adultos mayores con un marcado sesgo asistencialista y paternalista.

En documentos de la CEPAL y del CELADE²¹ se ha insistido en iniciativas que cambien la precariedad e indefensión en que vive gran parte de la población y se remarca la necesidad de:

- a) Recuperar la universalidad de la política social, demandando al Estado una protección mínima frente a la inseguridad que significan el desempleo, la falta de vivienda, de educación y salud; además, crear sistemas de previsión social que protejan a la ancianidad.
- b) Establecer una nueva alianza entre el sector público y la sociedad civil, incorporando a esta última en la búsqueda de eficiencia en la política social, pues la existencia de recursos en poder de la ciudadanía y una adecuada política pública deben potenciar las capacidades de la sociedad en su conjunto para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad social.

²¹ Véanse las reflexiones del capítulo “Política Social frente a la Vulnerabilidad y la Pobreza” de Panorama Social 1999–2000 y las de Pizarro R., 2001.

- c) Rediseñar la institucionalidad social de cada país en el nuevo patrón de desarrollo y promover el establecimiento de una verdadera “autoridad social”, la descentralización territorial y la identificación de los espacios locales (comunidades, distritos, etc.) como puntos de referencia institucional de la política social.

La recuperación de “mínimos sociales” debe repercutir definitivamente en las demandas de la población adulta mayor. En este plano, la situación que emerge del Plan de Acción Mundial adoptado por la Asamblea Mundial de Envejecimiento y de diversas recomendaciones posteriores obligan a los gobiernos y a la sociedad a hacer mayores esfuerzos; sin embargo, no se aprecia su cristalización universal y definitiva en la región. Son múltiples los factores que han conspirado para que las recomendaciones de organismos internacionales no terminen siendo ubicadas –mediante legislación o intencionalidad política manifiesta– como la voluntad de mejoramiento definitivo del panorama de la población de personas adultas mayores de la región.

Corresponde ahora pasar revista a la situación actual de algunos países del área en el plano legislativo y se aprecia que su realidad es muy limitada:

UN ESBOZO DE LAS DISPOSICIONES Y LA LEGISLACIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS MAYORES EN 11 PAÍSES DE LA REGIÓN²²

Argentina:

- No existe un marco legal específico para las personas mayores
- Hay 4 proyectos de ley sobre el tema:
 - a) Creación del Patronato de Ancianos
 - b) Consejo Nacional de Protección del Anciano
 - c) Defensoría de la Tercera Edad
 - d) Centro de Prevención contra la violencia doméstica a los ancianos
 - e) Consejo Geriátrico Nacional.

Bolivia:

- No existe un marco legal específico para las personas mayores
- Existen disposiciones gubernamentales plasmadas en Decretos Supremos:
 - a) D.S. de 1996 - crea el Programa Nacional de Apoyo y Protección de la Tercera Edad (ya está obsoleto)
 - b) D.S. de 1998: deducciones en las tarifas de servicios públicos e impuesto a la propiedad
 - c) D.S. de 1999: seguro médico gratuito para la vejez, cuyo manejo recae en los municipios.
 - d) Plan nacional para el adulto mayor (2001) que está en trámite legislativo.

Chile:

- No existe un marco legal específico para las personas mayores
- Existen leyes con relación directa de las personas mayores:
 - a) Ley previsional. Regula la jubilación y los procedimientos para acceder a la previsión
 - b) Ley de violencia intrafamiliar: protege a niños, mujeres y personas mayores
 - c) Ley de residencia de larga estadía, que regula los hogares de ancianos
 - d) Ley de rentas municipales: exonera del pago por recolección de basura domiciliaria a personas mayores.

²² Esta información proviene de *HelpAge International* (La Paz, 2000); Centro de Estudios de Población y Desarrollo (Cuba 1997); RENAAGER (Ecuador 2001); Serpaj (Uruguay 2000) y Diálogo OSC-Gobierno (México 2001).

Colombia:

- No existe un marco legal específico para las personas mayores
- Existen ciertas disposiciones orientadas a las personas mayores
- a) Ley de Protección Nacional a la Ancianidad (1975), que nunca funcionó
- b) 1986. Ley que establece la emisión de una estampilla con cuya recaudación se generarán recursos para centros de bienestar del anciano
- c) Resolución del Ministerio de Salud (1992) sobre los derechos de los ancianos
- d) 1993. Ley que establece un nuevo régimen de seguridad social
- e) Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre la vejez
- f) 1995. Decreto Supremo que crea la Comisión Tripartita de Concertación para el Desarrollo de programas para la tercera edad.
- g) El Código Civil y el Penal establecen situaciones que afectan a las personas mayores.

Cuba:

- Asamblea Nacional del Poder Popular, 1984. Plan de Recomendaciones.
- 1992 - Inauguración del Centro Iberoamericano de la Tercera Edad (CITED). Incluye programas de atención integral al anciano.

Ecuador:

- Existe una legislación específica, que en el año 2000 aún no funciona.
- Ley especial del anciano del año 1991
- Reglamento General de la Ley del anciano, año 1992
- La Constitución Política de 1998 contempla la atención del adulto mayor.

El Salvador:

- No existe un marco legal específico para las personas mayores.
- La Secretaría Nacional de la Familia (SNF) coordina sus acciones a través de un Comité Nacional de Apoyo a los Programas de los Adultos Mayores.
- La SNF ha elaborado una propuesta de política nacional de atención a los adultos mayores que incluye un plan de acción multisectorial.

México:

- No existe una legislación específica referida a las personas mayores
- La sociedad civil ha presentado un anteproyecto de ley general de la vejez y un proyecto de reformas a la ley del ISEN.
- Cuerpos legales e institucionalidad que se refieren al tema:
- a) Ley de 1942 que crea el Seguro de Pensiones
- b) En 1990 se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)
- c) Ley del Instituto Nacional de la Senectud (ISEN).

Perú:

- Existen cuerpos legislativos dispersos que atañen a los adultos mayores
- No existe una legislación marco sobre el tema
- Año 2000 – se promulgó el decreto “Lineamientos de Política para las personas Adultas Mayores” (D.S. 010-2000-PROMUDEH).

República Dominicana:

- Existe una legislación específica, pero en el año 2000 aún no estaba en marcha.
- La Constitución incluye el deber del Estado de proteger y asistir a los ancianos.
- Leyes o decretos supremos vinculados con la vejez y envejecimiento:
- a) Ley de 1948, de seguridad social (modificada varias veces). Establece pensión a las personas de 90 y más años
- b) 1959. Decreto Supremo que delega en el Ministerio de Salud la creación de un departamento de protección al menor y al anciano
- c) 1999. Ley del Anciano. Aún en trámite
- d) El Código Penal y el Civil establecen situaciones específicas sobre las personas mayores.

Uruguay:

- No existe un marco legal general específico para las personas mayores
- Hay disposiciones dispersas –específicas y vinculantes– sobre la vejez
- Existe un contexto institucional que involucra directamente al Ministerio de Salud Pública, al Banco de Previsión Social, al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y a la Universidad de la República.
- Se estableció la Comisión de Tercera Edad a nivel municipal.

Tanto en los países analizados como en la mayoría de la región se observa falencia o inexistencia legislativa en torno al problema de las personas mayores. Lejos de asumir los mandatos y recomendaciones de los organismos internacionales, los gobiernos –salvo excepciones– han hecho tabla rasa con los acuerdos en que se han involucrado y también aparece restringida la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil. A la ya conocida intervención de las entidades vinculadas a las iglesias, se han sumado notorios esfuerzos de organismos no gubernamentales y entidades académicas y de las organizaciones de personas mayores, que, a pesar de su bajo nivel de organización, han asumido un papel significativo.

La sociedad civil latinoamericana, y particularmente las ONG, movilizaron sus escasos recursos con el apoyo –siempre limitado– de organismos internacionales de cooperación.

Los principales desafíos que enfrenta la sociedad civil tiene que ver con la sustentabilidad de sus acciones, la posibilidad de construir alianzas efectivas con entidades públicas y con la capacidad de movilizar recursos desde las realidades nacionales.

IV. Propuestas para la formulación de políticas públicas

En el avance hacia la concepción de “una sociedad para todas las edades” que identifique la situación de vulnerabilidad social que afecta a significativos segmentos de las personas mayores de la región, y en el marco de la actual etapa de desarrollo, la necesidad de establecer un cuadro mínimo de políticas públicas en los países de la región debe suponer al menos algunas premisas básicas para legislar, las que deben al menos incluir algunos supuestos básicos como marco reflexivo necesario y previo de las políticas públicas:

- a) La transición demográfica es un factor clave para identificar la necesidad de establecer políticas públicas para las personas de 60 y más años y su consideración no puede restringirse a la variable edad y debe incorporar aspectos sociales, económicos, culturales, de salud y de bienestar general.
- b) En el marco de la actual fase de desarrollo, la región muestra una presencia política débil o nula respecto de normativas legales en favor de la población que envejece; sin embargo, este cuadro puede ser revertido con cuotas de voluntad política para legislar sobre el tema.
- c) El bienestar de la ancianidad reclama modalidades de intervención multidisciplinaria. La asociación de la vejez con problemas específicos (por ejemplo el déficit de salud) resulta en programas y acciones sectoriales basados en estereotipos erróneos.

- d) Los riesgos y la vulnerabilidad de las personas mayores se explican por la mala distribución de la riqueza –socialmente producida– y por la pereza administrativa para hacer frente a desequilibrios sociales. Todo desafío para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores reclama una política estatal y la acción de toda la sociedad.

IV.1 Principios y objetivos en el diseño de políticas públicas

Si bien cada realidad nacional permite definir los marcos contextuales de las políticas nacionales, vale la pena destacar los compromisos adoptados en foros internacionales y rescatar los criterios políticos fundamentales. A continuación se mencionan varios criterios que pueden ayudar al diseño de principios y objetivos desde la perspectiva de la pobreza y la vulnerabilidad de los adultos mayores:

- a) La política dirigida a las personas adultas mayores debe formar parte integrante de un desarrollo humano sostenible, cuyo objetivo sustancial es elevar y mejorar la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad, particularmente los pobres o vulnerables.
- b) Toda política que busque enfrentar los problemas del envejecimiento debe considerar enfoques multidisciplinarios, integrales e integradores, pues inciden múltiples factores; el objetivo es transformarlo en factor de desarrollo nacional, con los adultos mayores como sujetos activos.
- c) La política social debe promover la solidaridad entre generaciones y las políticas y acciones sobre la vejez deben tener el objetivo de construir y desarrollar estereotipos culturales que valoren el aporte de las personas mayores y la transmisión de sus habilidades y experiencias a las nuevas generaciones.
- d) Las sociedades y Estados de la región deben garantizar a los adultos mayores en situación de pobreza o riesgo de vulnerabilidad social una prioridad en el acceso a beneficios, para disminuir las desigualdades sociales y territoriales. En este sentido, uno de los objetivos es promover la equidad social, los derechos de la mujer y la igualdad de los sexos.
- e) Las políticas sobre envejecimiento deben tener una capacidad convocatoria a la participación, con el objetivo de incorporar a los adultos mayores, grupos sociales y otros agentes de desarrollo que trabajan en el tema del envejecimiento (ONG, iglesias, universidades) en el diseño y ejecución de programas.
- f) Las políticas públicas deben ser diseñadas propiciando la vigencia plena de los derechos fundamentales de las personas mayores y poner acento en el rescate de los derechos de grupos de adultos mayores muy vulnerables (étnicos, discapacitados, maltratados, etc.).

IV.2 Estrategias y políticas específicas

Los principios indicados no corresponden a la gama completa de iniciativas que cada realidad nacional requiere y es tarea de cada nación complementarlos. Aún así, algunas estrategias y acciones específicas aparecen como necesarios y urgentes desafíos:

- I. Jerarquizar e incorporar a la gestión de políticas sociales públicas de cada Estado, las recomendaciones de convenciones internacionales que atañen directa o indirectamente al envejecimiento. La experiencia muestra que esta voluntad no sólo debe quedar depositada en los respectivos Estados y gobiernos nacionales, sino que debe hacerse esfuerzos para posibilitar sistemas de observancia y vigilancia que, con un carácter supranacional, adviertan, fomenten y asesoren el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Un sistema de vigilancia (observatorio de cumplimiento de acuerdos y evaluación de avances legislativos en favor de la población adulta mayor) es una posibilidad cierta de avance.
- II. En el plano regional, y enmarcada en los acuerdos internacionales, es visible la necesidad de una lectura acotada y de procesos intencionados de gestión sobre el tema de las personas

mayores y la realidad latinoamericana y caribeña reclama un plan de desarrollo para ese grupo de población, particularmente a causa de la universalidad de las recomendaciones de la comunidad internacional y de la homogeneidad del proceso de envejecimiento. La precariedad en torno a la existencia de cuerpos legislativos que se vinculen directamente con el envejecimiento reclama al menos tres esfuerzos simultáneos y paralelos:

- a) Reunir en cuerpos legales únicos la vocación pública por trabajar hacia el bien de los adultos mayores;
- b) Promover una estructura institucional que haga viable la acción pública en torno al tema del envejecimiento, y
- c) Dotar a los cuerpos legislativos de los recursos administrativos, financieros y humanos necesarios para que no se transformen en letra muerta y ayuden a mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor.

III. Así como se remarca la necesidad de legislar, los Estados nacionales deben propiciar la construcción de planes nacionales de desarrollo de la población adulta mayor. Estos planes – que necesariamente reclaman la participación de sus destinatarios– identifican acciones nacionales específicas y permiten acotar los esfuerzos y recursos disponibles para garantizar una acción deliberada de parte de los Estados en torno al tema. Sobre todo, corresponde incorporar no sólo la acción pública sino sumar la acción del conjunto de la sociedad. La formulación de planes nacionales de desarrollo del adulto mayor debe articular programas y proyectos específicos. En este sentido, los campos y temas que aparecen como propios para incentivar políticas específicas y acciones concretas son, entre otros:

- Erradicación de la pobreza y la vulnerabilidad social,
- Derechos humanos, económicos, políticos y culturales,
- Desarrollo rural y urbano,
- Familia, hogar y comunidad,
- Envejecimiento productivo,
- Género y vejez,
- Jubilaciones y pensiones,
- Seguridad social y protección social,
- Salud, estilos de vida saludable, maltrato y cuidado,
- Recreación y uso del tiempo libre,
- Medio ambiente y discapacidad.

En definitiva, los planes y sus respectivos programas y proyectos deberán inspirarse en una concepción dirigida a la sociedad en su conjunto –“sociedad para todas las edades”–, constituirse en instrumento que sensibiliza a la sociedad sobre el adulto mayor y canalizar la acción pública.

V. Propuestas para fomentar acciones de la sociedad civil

La limitación del accionar de los Estados reclama definir y fomentar la intervención de otros agentes de desarrollo que desde hace largos años han venido operando con problemas sociales urgentes y que muestran interés por los campos donde la acción estatal es precaria o no existe.

Una línea de cambio en la estructura y operación de los Estados de la región, y cuyo origen está en los procesos de democratización, es el reconocimiento de la sociedad civil y sus organizaciones como participantes y protagonistas del desarrollo (CEPAL 1999), aunque no se registra un avance homogéneo. Una responsabilidad del Estado es fomentar la colaboración efectiva en los debates y decisiones sobre la concepción, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas relacionados con el tema de los adultos mayores. No actúan bien quienes asignan meros roles consultivos a las entidades de la sociedad civil, sin que ellas asuman una actuación y participación efectiva. La sociedad civil latinoamericana, en alianza con entidades internacionales de cooperación para el desarrollo, gana terreno en su capacidad de intervención e interlocución en el tema de las personas mayores. Diversas agencias internacionales especializadas entregan aportes que dan impulso a la capacidad del mundo civil de la región para ampliar su capacidad de intervención, en muchos casos en el marco de las alianzas construidas por la sociedad civil, que es un nuevo escenario para enfrentar el tema del envejecimiento.

V.1 Principios y objetivos para fomentar las acciones desde la sociedad civil

Sucesivas reuniones y eventos que convocaron a organizaciones no gubernamentales y a segmentos de la sociedad civil²³ de la región, identificaron temas y campos de acción que acotan la participación de la sociedad civil en el tema de las personas mayores y varios documentos que expresan la voluntad de rescatar roles e identificar la asertividad de la acción no gubernamental en la región permiten identificar los siguientes principios y objetivos:

- a) Promover una visión de la vejez como una etapa natural de la vida que puede vivirse con plenitud y aportando a la sociedad; además, el tema debiera ser enriquecido con una visión de género, de diversidad étnica y cultural, etc.
- b) Reconocer y apoyar el potencial de las personas mayores en cuanto protagonistas y participantes activos en su sociedad; identificar y sistematizar sus potencialidades para que continúen contribuyendo al desarrollo propio y de la sociedad y promover el desarrollo de programas y proyectos en que las personas mayores sean sujetos de acción y no solo receptores pasivos de asistencia, con el propósito de construir referentes de las personas mayores y asignarles roles activos en el desarrollo.
- c) Generar y difundir conocimiento sobre las personas mayores, incorporando la diversidad de interpretaciones y los diversos enfoques. Su objetivo es reconocer la realidad de cada grupo de personas mayores y actuar sobre ella.
- d) Promover leyes nacionales de desarrollo para las personas mayores, con su participación activa en su formulación, puesta en marcha, evaluación y control y, además, para rectificar las políticas macroeconómicas que actúan en detrimento de los programas sociales y vulneran los derechos de las personas. El objetivo principal es alcanzar marcos jurídicos nacionales eficientes y eficaces.
- e) Propiciar y establecer amplias relaciones de trabajo que fortalezcan las acciones de la sociedad civil en torno al tema del adulto mayor; promover la construcción de redes de trabajo que vinculan a las organizaciones de personas mayores entre sí y con otros agentes de desarrollo, para convertirlas en medio de expresión, comunicación, educación e intercambio de experiencias. Como objetivo se identifica la necesidad de ampliar el actual cuadro de alianzas en una perspectiva estratégica para desarrollar la acción no gubernamental.

V.2 Estrategias y acciones específicas

Para asignar una participación efectiva a la sociedad civil debe contarse con facilidades y recursos, y este es el primer desafío a las políticas públicas regionales. Si se tiene voluntad política para promover la acción de la sociedad civil –ONG, iglesias, universidades y organizaciones sociales de personas mayores–, el campo de acciones que puede transferirse a ella y sus tareas relevantes son:

- a) Promoción y fomento de investigaciones y estudios
 - Investigaciones diagnósticas, estudios de casos y trabajos académicos que permitan sistematizar e investigar los problemas de la población adulta mayor.
 - Sistematización de los modelos de acción e intervención, registros de experiencias y catastros.
 - Promoción, auspicio y patrocinio de disciplinas académicas sobre la gerontología social.
- b) Promoción y fomento de la organización de las personas adultas mayores.

²³ En el último quinquenio, se realizaron reuniones, seminarios y congresos gerontológicos en diversos países de la región. Algunos de ellos promovidos por IMSERSO (España) *HelpAge International* (Reino Unido), Federación Internacional de la Vejez –IFA-, Reuniones regionales de la Red Latinoamericana y Caribeña de Personas Mayores TIEMPOS, CEPAL/CELADE, etc.

- Fomento y promoción de organizaciones sociales de adultos mayores a diversos niveles (local, provincial, nacional e internacional).
- Fortalecimiento del actual mapa de organizaciones sociales de adultos mayores en la región.
- Fomento de la capacidad de asociación de las personas mayores y promoción del trabajo en redes y federaciones hasta llegar a confederaciones o referentes nacionales.
- Fomento de la capacidad de gestión del adulto mayor en sus propias organizaciones.
- c) Fomento y promoción de políticas públicas.
 - Situaciones de discriminación positiva a favor de las personas mayores.
 - Posicionamiento del tema de los adultos mayores como transversal en las políticas públicas.
 - Incorporación del tema del envejecimiento en los programas educacionales, instalación de programas de alfabetización y trabajo con el analfabetismo funcional.
- d) Promoción y fomento del desarrollo de la capacidad del adulto mayor, difusión y fomento de métodos y técnicas grupales de trabajo, para que permitan y faciliten una plena participación.
 - Socialización y difusión de la cobertura y buen uso de los servicios existentes.
 - Capacitación del adulto mayor y sus organizaciones en el diseño, gestión y administración de proyectos sociales de desarrollo.
 - Capacitación que permita rescatar las habilidades y recalificar la mano de obra.
- e) Revalorización cultural del adulto mayor.
 - Sensibilización de la opinión pública sobre el tema del envejecimiento y sobre los adultos mayores como sujetos de desarrollo.
 - Promoción del cambio de la percepción de los adultos mayores, difusión de sus derechos y de valores que fomenten su autoestima positiva.
 - Cultura nacional de respeto hacia el adulto mayor y los grupos discriminados.

VI. Consideraciones finales

La necesidad de una nueva “arquitectura” para el envejecimiento y de construir un nuevo horizonte para las personas adultas mayores, asumiéndolas como sujetos de desarrollo, es un desafío para los países de América Latina y el Caribe.

Si el concepto de “una sociedad para todas las edades” es el nudo articulador de los desafíos, debe identificar todos los esfuerzos para enfrentar creativamente los fenómenos propios de la vulnerabilidad social a que por múltiples razones –principalmente el modelo de desarrollo vigente– están expuestos ingentes grupos de personas adultas mayores.

Las situaciones de fragilidad y abandono en el proceso de formulación de políticas de Estado sobre el tema reclaman voluntad política para legislar e incluir en cuadros legislativos la acción conjunta de toda la sociedad.

En este sentido, vale la pena sintetizar y sistematizar las conclusiones acotadas:

- La consideración demográfica –léase transición demográfica– muestra la urgencia de establecer políticas públicas para las personas de 60 y más años en la región. En cada país la demanda por cuerpos jurídicos supone incorporar múltiples aspectos –económicos, sociales, políticos y culturales– que lleven a un clima favorable de incorporación de las personas mayores al desarrollo.

- La voluntad política reclamada por significativos grupos de personas mayores supone construir un escenario propicio para enfrentar los riesgos y las fragilidades propias del modelo de desarrollo vigente. Dichos riesgos se identifican con la noción de vulnerabilidad social.
- Cualquier política pública que se diseñe en el marco del riesgo y la vulnerabilidad social supone intervenciones multidisciplinarias, integrales e integradoras, destinadas a incluir como actor al conjunto de la sociedad, particularmente los propios adultos mayores y las entidades públicas.
- Las políticas públicas sobre el envejecimiento deben buscar la solidaridad entre generaciones y avanzar en el diseño y la construcción de nuevos estereotipos culturales. La noción de “una sociedad para todas las edades” supone el reconocimiento de una realidad demográfica y el fomento de actitudes y capacidades en las tareas económicas, políticas, sociales y culturales.
- En procura de eficiencia y eficacia, toda política estatal debe salvaguardar e incluir criterios como “equidad social”, “participación social”, “vigencia plena de derechos” e “inclusión social”. Los grupos de adultos mayores de la región incluyen bolsones de pobreza y vulnerabilidad social que reclaman cuerpos jurídicos específicos y así aspirar a una mejor calidad de vida y a la vigencia plena de sus derechos.
- Las personas adultas mayores reclaman que el Estado asuma los compromisos, recomendaciones e indicaciones de muchas reuniones internacionales y que concuerde en mecanismos específicos para observar, vigilar y asesorar el cumplimiento de esos acuerdos.
- A partir de la necesidad de normativas estatales específicas y ante el carácter universal de las recomendaciones de la comunidad internacional, la relativa homogeneidad latinoamericana y caribeña en el plano de las personas adultas mayores (y su diferencia con otras realidades) reclama la formulación de planes y programas específicos.
- La necesidad de acotar los procesos en una perspectiva latinoamericana y caribeña es un desafío urgente para los Estados. La formulación de planes y programas regionales aparece como herramienta capaz de promover simultáneamente planes y programas nacionales de desarrollo de la población adulta mayor.
- Los planes y programas nacionales deben promover el fortalecimiento legislativo en cada país, unir en cuerpos legales únicos la vocación pública en favor de los adultos mayores, promover una estructura institucional que haga viable la acción de cada Estado e identificar los recursos necesarios para una acción sinérgica de cada sociedad en favor de sus adultos mayores.
- Las acciones por un envejecimiento digno –en el marco de las limitadas atribuciones y recursos públicos– hacen que la acción estatal deba rescatar e incorporar como agente válido y principal del desarrollo de las personas mayores a la sociedad en su conjunto. La familia, las redes sociales y los entes no gubernamentales deben ver reforzada su acción con la validación estatal.
- La familia, las redes sociales y las estructuras no gubernamentales reclaman políticas públicas específicas para fortalecerse como agentes de acción y desarrollo frente al problema del envejecimiento. En este sentido, cualquier plan de desarrollo debe incorporar políticas de incentivo y fomento eficaz de múltiples acciones.
- La constatación pública del papel de estos agentes y de su accionar hará que al diseño de políticas públicas en favor de los adultos mayores se agregue un marco propicio para construir alianzas estratégicas entre la sociedad civil y el Estado y así lograr un campo de acción más favorable para las entidades privadas de cooperación internacional.
- Un campo adecuado para la acción intencionada de la sociedad civil y sus agentes es el fomento de investigaciones casuísticas, que fortalezcan la construcción de referentes orgánicos propios y autónomos de las personas mayores a diferentes niveles, que incentiven el desarrollo de sus capacidades y que promocionen una revalorización cultural;
- Finalmente, no cabe sino destacar la condición heterogénea de las cada vez más significativas cifras de población adulta mayor en América Latina y el Caribe, lo que reclama una acción estatal concertada y supone intervención en campos y temas tan disímiles como urgentes:
 - Erradicación de la pobreza y la vulnerabilidad social;

- Vigencia de derechos humanos, económicos, políticos y culturales;
- Desarrollo urbano y rural;
- Familia, hogar y comunidad;
- Envejecimiento activo y productivo;
- Género y vejez;
- Jubilaciones y pensiones;
- Seguridad social y protección social;
- Salud, estilos de vida saludable, maltrato y cuidado;
- Recreación y uso del tiempo libre;
- Medio ambiente accesible y discapacidad

Bibliografía

- AARP (2001). “Elementos para una revisión de la estrategia y Plan de Acción Mundial para el Envejecimiento: Una perspectiva de las organizaciones no gubernamentales” (Documento de trabajo), USA.
- Aranibar, P. (2001). “Acercamiento conceptual a la situación del Adulto Mayor en Latinoamérica” (Borrador de trabajo).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001), “Programa para el envejecimiento digno, activo, productivo y saludable” (Documento de trabajo), BID, USA.
- Bravo, J. (1999), *El envejecimiento de la población y los sistemas de pensiones: América Latina en una perspectiva internacional*, CEPAL/CELADE - BID.
- CEDESCO (2000), “Situación actual del adulto mayor en Chile”. Documento de trabajo. Santiago de Chile.
- CEPDE (1997), *El envejecimiento en Cuba*, Oficina Nacional de Estadísticas. La Habana, Cuba.
- Chackiel, Juan (1999), *El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?* CEPAL/CELADE, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000), *Panorama Social de América Latina*, Serie LC/G.2068-P, Santiago de Chile.
- ____ (2000), *Vulnerabilidad demográfica en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay*, serie LC/R.1989, Santiago de Chile.
- Comité Nacional del Adulto Mayor (1996), *Política Nacional para el Adulto Mayor*, Santiago.
- Del Popolo, F. (2001), Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. CEPAL/CELADE, Santiago de Chile (en edición).
- Gascón, S. (2001), *El envejecimiento poblacional y el poder de los adultos mayores*. Asociación Diagonal, Buenos Aires, Argentina.

- HelpAge International (2000), Informe sobre el Envejecimiento y el Desarrollo (Un resumen), Londres, UK.
- ____ (2000), “Plan Consulta Regional sobre las Personas de Edad” (informe preliminar), Centro de Apoyo Regional HAI, La Paz, Bolivia.
- ____ (2000), El sello de una sociedad noble: derechos humanos y personas mayores, Londres. UK.
- ____ (2001), Hacia un nuevo Plan de Acción sobre envejecimiento. Notas de HelpAge International. Londres. UK.
- INTA (2001), Proyecto Salud, Bienestar y Envejecimiento, **SABE** (documento de trabajo), Santiago.
- Luciano, D. (1999) “Reforma del Estado, Políticas Sociales y Vejez”, ponencia presentada en el Seminario “Sociedad Civil: aportes al desarrollo de las personas mayores, 8 al 10 de septiembre de 1999. Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2000), Plan Nacional para el Adulto Mayor, La Paz, Bolivia.
- Pereyra, R. (2001), Situación del Adulto Mayor de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Pizarro, R. (1999), Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe, Serie LC/DEM/R.298. CELADE / FNUAP. Santiago de Chile.
- ____ (2001), La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina, C/L1490-P. CEPAL. Santiago.
- Pro-Vejez (2001), “Situación de los Adultos Mayores en Colombia”. Ponencia presentada en el Encuentro Regional de Líderes de Adultos Mayores, Lima, Perú.
- Red Ecuatoriana de Apoyo Gerontológico, RENAGER (2001), “Panorama sobre las políticas respecto a los adultos mayores”. Ponencia presentada en el Encuentro Regional de Líderes de Adultos Mayores, Lima, Perú.
- Red Tiempos (1999), Acción de la sociedad civil con las personas mayores. Principios programáticos. Santiago de Chile.
- Secretaría Nacional de la Familia (2000), “Política Nacional de Atención a los adultos mayores”. (Documento de trabajo.) San Salvador, El Salvador.
- Servicio Paz y Justicia, SERPAJ (1997), “Los adultos mayores en Uruguay”. (Documento de trabajo), Montevideo, Uruguay.
- Zerda, M. (2000), Plan Consulta sobre la situación de las personas de edad en Bolivia. Defensa del Anciano y HelpAge International. La Paz, Bolivia.

Anexo de cuadros

Cuadro 1

**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL
DE LAS PERSONAS DE 60 Y MÁS AÑOS Y 65 Y MÁS AÑOS,
SEGÚN SEXO, TOTAL NACIONAL. ESTIMACIONES PARA EL AÑO 2000**

País	60 y más años			65 y más años		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Argentina	11.5	15.0	13.3	8.1	11.2	9.7
Bolivia	5.6	6.7	6.2	3.6	4.4	4.0
Brasil	7.1	8.7	7.9	4.6	5.8	5.2
Chile	8.9	11.5	10.2	6.0	8.3	7.1
Colombia	6.3	7.3	6.8	4.2	5.1	4.7
Costa Rica	6.9	8.0	7.5	4.7	5.6	5.1
Ecuador	6.5	7.4	6.9	4.3	5.1	4.7
El Salvador	6.4	7.4	6.9	4.4	5.1	4.8
Honduras	4.8	5.5	5.2	3.2	3.7	3.5
México	6.4	7.4	6.9	4.3	5.1	4.7
Nicaragua	4.4	5.1	4.8	2.9	3.5	3.1
Panamá	7.8	8.3	8.1	5.3	5.7	5.5
Paraguay	4.6	6.0	5.3	2.8	4.1	3.5
República Dominicana	6.6	7.0	6.8	4.3	4.7	4.5
Uruguay	14.8	19.0	17.0	10.7	14.6	12.7
Venezuela	6.1	7.1	6.6	4.0	4.9	4.4

Fuente: CEPAL 2000.

Cuadro 2

**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 60 Y MÁS AÑOS DE EDAD,
SEGÚN TIPOS DE INGRESO. ZONA URBANA, 1997.**

País	Reciben ingreso			No reciben ambos tipos de ingreso	Total
	Sólo por jubilación y por pensión	Por jubilación, por pensión y por trabajo	Por trabajo solamente		
Argentina	63.9	3.5	10.5	22.1	100.0
Bolivia	21.9	4.4	34.3	39.4	100.0
Brasil	51.9	9.9	10.0	28.2	100.0
Chile	52.7	8.6	14.4	24.4	100.0
Colombia	16.2	4.1	20.9	58.8	100.0
Costa Rica	39.4	-	22.2	38.4	100.0
Ecuador	14.7	2.4	34.6	48.4	100.0
El Salvador	10.2	8.2	30.6	51.0	100.0
Honduras	7.3	0.8	37.4	54.5	100.0
México	19.6	3.6	24.8	52.0	100.0
Nicaragua	16.8	-	29.6	53.6	100.0
Panamá	42.7	4.9	14.9	37.5	100.0
Paraguay	17.1	4.3	31.9	46.8	100.0
República Dominicana	13.8	1.9	24.6	59.7	100.0
Uruguay	75.3	6.0	9.7	9.0	100.0

Fuente: CEPAL 2000, con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Cuadro 3

**AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 60 Y MÁS AÑOS DE EDAD
SEGÚN TIPOS DE INGRESO. ZONA RURAL, 1997.**

País	Reciben ingresos			No recibe ambos tipos de ingreso	Total
	Sólo por jubilación y pensión	Por jubilación, por pensión y por trabajo	Por trabajo solamente		
Bolivia	2.0	1.6	59.2	37.2	100.0
Brasil	52.4	22.5	11.5	13.6	100.0
Chile	42.4	6.0	17.0	34.6	100.0
Colombia	4.1	4.4	37.5	53.9	100.0
Costa Rica	18.7	-	26.2	55.1	100.0
El Salvador	1.6	1.2	43.2	54.0	100.0
Honduras	1.0	0.8	47.7	50.5	100.0
México	4.6	2.9	43.6	49.0	100.0
Panamá	15.4	3.4	34.3	46.8	100.0
República Dominicana	4.8	1.6	43.6	49.7	100.0

Fuente: CEPAL 2000, basado en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Cuadro 4

**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS PERSONAS DE 60
Y MÁS AÑOS SEGÚN TIPO DE HOGARES. ZONAS URBANAS, 1997.**

País	Total hogares con adultos mayores.	Hogares sólo con adultos mayores.			Hogares con adultos mayores	Total
		Uniper- sonales	Parejas	Otros arreglos		
Argentina	36.6	16.7	28.6	8.7	46.0	100.0
Bolivia	21.2	11.3	15.9	4.1	68.7	100.0
Brasil	25.7	9.9	16.3	4.3	69.5	100.0
Chile	29.3	9.7	16.9	5.9	67.5	100.0
Colombia	25.8	6.2	8.7	3.8	81.3	100.0
Costa Rica	28.7	9.8	16.5	7.0	66.2	100.0
Ecuador	24.0	6.3	12.0	3.1	78.6	100.0
El Salvador	31.6	8.0	8.5	4.4	79.1	100.0
Honduras	24.1	6.3	5.1	1.3	87.3	100.0
México	20.8	8.7	13.3	3.8	74.2	100.0
Nicaragua	24.4	5.5	7.9	3.1	83.5	100.0
Panamá	25.8	9.8	12.8	5.2	72.2	100.0
Paraguay	22.5	7.0	13.7	2.9	76.4	100.0
República Dominicana	23.6	7.4	7.6	2.6	82.4	100.0
Uruguay	48.8	17.1	28.3	8.7	45.9	100.0
Venezuela (*)	24.7	6.4	6.9	2.6	84.1	100.0

Fuente: CEPAL 2000, con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

(*) Corresponde al total nacional.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS PERSONAS DE 60 Y MÁS AÑOS SEGÚN TIPO DE HOGARES. ZONAS RURALES, 1997.

País	Total hogares con adultos mayores	Hogares sólo con adultos mayores			Hogares con adultos mayores	Total
		Unipersonales	Parejas	Otros arreglos		
Bolivia	28.3	15.5	30.8	1.2	52.5	100.0
Brasil	29.1	9.3	15.9	3.3	71.4	100.0
Chile	37.2	9.3	14.5	4.8	71.4	100.0
Colombia	31.5	8.9	11.2	4.2	75.7	100.0
Costa Rica	23.6	8.9	16.4	5.5	69.2	100.0
El Salvador	32.2	8.6	7.9	2.5	81.0	100.0
Honduras	28.1	5.8	5.9	2.4	85.9	100.0
México	26.3	8.7	16.2	4.2	70.9	100.0
Panamá	32.2	13.8	15.0	4.4	66.8	100.0
República Dominicana	29.0	9.8	5.8	2.5	81.9	100.0

Fuente: CEPAL 2000, sobre base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): COBERTURA Y VALOR PROMEDIO DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES DE LAS PERSONAS DE 60 Y MÁS AÑOS DE EDAD. ZONAS URBANAS Y RURALES.

País	Urbano		Rural	
	Cobertura	Monto promedio (*)	Cobertura	Monto promedio (*)
Argentina	67	2.3	-	-
Bolivia	26	2.6	4	2.5
Brasil	62	3.2	75	1.7
Chile	61	3.5	48	2.8
Colombia	20	3.5	9	3.1
Costa Rica	40	3.5	19	3.1
Ecuador	17	2.0	-	-
El Salvador	18	2.2	3	1.7
Honduras	8	1.2	2	1.2
México	23	1.3	7	1.6
Nicaragua	17	1.1	-	-
Panamá	48	4.6	19	5.0
Paraguay	21	2.6	-	-
República Dominicana	16	2.9	-	-
Uruguay	81	3.3	-	-
Promedio simple	39	2.6	21	2.0

Fuente: CEPAL 2000, con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

(*) El monto medio de las jubilaciones y pensiones está expresado como múltiplo del valor de las líneas de pobreza per cápita de cada país.

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES). PROMEDIO MENSUAL DE INGRESOS (PMI) POR JUBILACIONES Y POR TRABAJO. ZONAS URBANAS Y RURALES, 1997.

País	Zona urbana		Zona rural	
	PMI por jubilaciones	PMI por trabajo	PMI por jubilaciones	PMI por trabajo
Argentina	2.3	8.9	-	-
Bolivia	2.6	3.9	2.5	1.7
Brasil	3.2	5.7	1.7	3.6
Chile	3.5	9.2	2.8	6.9
Colombia	3.5	4.6	3.1	2.9
Costa Rica	3.5	5.3	3.1	4.9
Ecuador	2.0	3.1	-	-
El Salvador	2.2	2.5	1.7	1.9
Honduras	1.2	2.4	1.2	2.4
México	1.3	3.4	1.6	2.1
Nicaragua	1.1	2.7	-	-
Panamá	4.6	5.8	5.0	3.1
Paraguay	2.6	3.4	-	-
República Dominicana	4.9	4.5	1.1	4.0
Uruguay	3.3	4.6	-	-

Fuente: CEPAL 2000, con base en las tabulaciones especiales de encuestas de hogares de cada país.

Nota: los ingresos están expresados en múltiplos del valor de las líneas de pobreza per cápita de cada país.

Cuadro 8

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES). INCIDENCIA DE POBREZA, HOGARES CON Y SIN ADULTOS MAYORES. ZONAS URBANAS Y RURALES.

País	Año de medición	Hogares con adultos mayores			Hogares sin adultos mayores		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Argentina	1994	-	13	-	-	12	-
Bolivia	1997	55	40	72	57	49	72
Brasil	1996	18	17	22	33	29	55
Chile	1996	12	11	16	23	22	32
Colombia	1997	44	37	53	45	40	54
Costa Rica	1997	25	19	32	19	16	20
Ecuador	1997	-	48	-	-	51	-
El Salvador	1997	49	42	59	48	37	63
Honduras	1997	74	70	78	74	66	81
México	1996	42	37	50	44	38	55
Nicaragua	1997	-	67	-	-	66	-
Panamá	1997	24	21	30	28	26	35
Paraguay	1996	-	38	-	-	40	-
República Dominicana	1997	35	36	34	32	30	33
Uruguay	1997	-	3	-	-	9	-
Venezuela	1997	39	-	-	43	-	-

Fuente: CEPAL 2000, con base en tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

Cuadro 9
ÍNDICE DE BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR (IBAM) E
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH), 13 PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA

País	IBAM (1997)	IDH (1999)
Uruguay	0.829 (*)	0.828
Argentina	0.820 (*)	0.842
Chile	0.808	0.825
Panamá	0.684	0.784
Costa Rica	0.622	0.821
Ecuador	0.603 (*)	0.726
México	0.542	0.790
Colombia	0.525	0.765
Brasil	0.455	0.750
Paraguay	0.449 (*)	0.738
Venezuela	0.446	0.765
República Dominicana	0.389	0.722
Bolivia	0.129	0.648

Fuente: F. del Popolo (2001).

(*) Se usó como valor nacional el valor del IBAM urbano.



Serie

población y desarrollo

Números publicados

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

- 19 Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina, Fabiana del Popolo, (LC/L.1640-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$ 10.00), 2001. . [www](#)
- 20 Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1655-P), N° de venta: S.01.II.G.194 (US\$ 10.00), 2001. . [www](#)
- 21 Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1656-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$ 10.00), 2001. . [www](#)
- 22 Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad, Área de Población y Desarrollo del CELADE, (LC/L.1657-P), N° de venta: S.01.II.G.196 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia al Área de Población y Desarrollo de la División de Población, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

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