

DE POBLACIÓN



85

# NOTAS



NACIONES UNIDAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe ■ CEPAL  
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía ■ CELADE

CEPAL

# NOTAS DE POBLACIÓN

AÑO XXXIV • N°85 • SANTIAGO DE CHILE



Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población

# COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo

## Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)

### División de Población de la CEPAL

Dirk Jaspers, Director

La Revista **NOTAS DE POBLACIÓN** es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año, con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal, como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos.

Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores, sin que el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población, sea necesariamente partícipe de ellas.

#### Comité editorial:

Juan Chackiel  
Susana Schkolnik  
Dirk Jaspers  
Orly Winer  
Jorge Martínez  
Enrique Pemjean (†)  
Jorge Rodríguez  
Miguel Villa

#### Secretaria:

María Teresa Donoso

#### Editor especial:

Jorge Martínez Pizarro

#### Redacción y administración:

Casilla 179-D, Santiago, Chile. E-mail: [mariateresa.donoso@cepal.org](mailto:mariateresa.donoso@cepal.org)

Ventas: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org). Precio del ejemplar: US\$ 12 Suscripción anual: US\$ 20.

Diseño de portada: Coka Urzúa

Ilustración de portada: Alfredo Guttero (Buenos Aires, 1882-1932), “Cargadores Ligures”.

Diagramación interior: Gloria Barrios

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 0303-1829 ISSN versión electrónica 1681-0333

ISBN 978-92-1-323103-6

LC/G.2346-P

Nº de venta S.07.II.G.105

Copyright © Naciones Unidas 2007.

Todos los derechos reservados. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

## Sumario

|  |     |
|--|-----|
| In memoriam. . . . .   | 5   |
| Presentación . . . . .   | 7   |
| Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social<br><i>Martín Hopenhayn</i> . . . . .   | 15  |
| América Latina y el Caribe: una propuesta para abordar los temas<br>de población, desarrollo y derechos humanos<br><i>Marcela Ferrer Lues y Jorge Martínez Pizarro</i> . . . . . | 31  |
| Políticas de salud sexual y reproductiva dirigidas a adolescentes<br>y jóvenes: un enfoque fundado en los derechos humanos<br><i>Alejandro Morlachetti</i> . . . . .             | 63  |
| El VIH y los derechos humanos: retos de política y legislación<br><i>Ana Elena Badilla</i> . . . . .   | 97  |
| Globalización, migración internacional y división sexual del trabajo.<br>Una mirada desde el género y los derechos reproductivos<br><i>Luis Mora</i> . . . . .                   | 115 |
| Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas<br>de respeto y garantía en América Latina<br><i>Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti</i> . . . . .           | 145 |

# **Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina**

Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti

## **Resumen**

Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, por lo que debe prestarse la misma atención y darse la misma urgencia a los derechos económicos, sociales y culturales que a los derechos civiles y políticos. A su vez, los derechos humanos son universales e inherentes a todas las personas, incluidas las personas mayores.

El envejecimiento de la población plantea nuevos desafíos para el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre derechos humanos. El Estado debe actuar como garante de los derechos sociales, debe tutelarlos, protegerlos y resguardarlos, y las políticas públicas deben concebirse como un instrumento de promoción y efectivo cumplimiento de los derechos de ciudadanía de todos quienes componen la sociedad. En consecuencia, en un contexto de envejecimiento, la articulación de capacidades técnicas y económicas del Estado y sus instrumentos jurídicos y de política se transforma en un elemento esencial para garantizar una vejez digna y segura.

En el presente artículo se aborda la relación entre los derechos sociales y el envejecimiento. Se reflexiona acerca del enfoque de derechos en las políticas públicas y se analizan los vínculos entre envejecimiento y derechos económicos, sociales y culturales, desde una perspectiva de futuro.

## Abstract

### **Social rights and ageing: modalities for ensuring their respect and guarantee in Latin America and future outlook**

Human rights are indivisible and interdependent, and the same attention and urgency must therefore be attached to economic, social and cultural rights as to civil and political rights. Moreover, human rights are universal and inherent to all persons, including older persons.

Population ageing poses new challenges for the fulfilment of international commitments in the area of human rights. The State must act as a guarantor of social rights, be responsible for, protect and safeguard them, and public policy must be conceived as an instrument for the promotion and effective fulfilment of the civil rights of all members of society. Consequently, in a context marked by ageing, coordinating the technical and economic capacities of the State and its legal and policy instruments becomes an essential element for guaranteeing a decent and secure old age.

This article addresses the relationship between social rights and ageing. It reflects on the rights-based approach in public policies and examines the links between ageing and economic, social and cultural rights in terms of the outlook for the future.

## Résumé

### **Droits sociaux et vieillissement: modalités et perspectives de respect et de garantie en Amérique latine**

Les droits humains sont indivisibles et interdépendants; les droits économiques sociaux et culturels méritent donc la même attention et présentent la même urgence que les droits civils et politiques. Par ailleurs les droits humains sont universels et inhérents à toute personne, y compris les personnes âgées.

Le vieillissement de la population implique de nouveaux défis pour l'application des engagements internationaux en matière de droits humains. L'État doit agir comme garant des droits sociaux et doit en assumer la tutelle et la protection; les politiques publiques doivent être conçues comme un instrument de promotion et d'application effective des droits de citoyenneté dont jouissent tous ceux qui font partie de la société. Dans un contexte de vieillissement, l'articulation des capacités techniques et économiques de l'État et de ses instruments juridiques de politique devient donc un élément crucial pour garantir une vieillesse digne et sécurisée.

Cet article aborde le rapport entre les droits sociaux et le vieillissement. Il s'agit d'une réflexion sur l'approche des droits dans les politiques publiques dans laquelle sont analysés les rapports entre le vieillissement et les droits économiques, sociaux et culturels, d'un point de vue prospectif.

## I. Presentación

Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes por lo que debe prestarse la misma atención y darse la misma urgencia a los derechos económicos, sociales y culturales que a los derechos civiles y políticos.

En los tratados en los que se reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, El Pacto de San José de Costa Rica y el Protocolo de San Salvador, se fundan obligaciones de carácter jurídico de los Estados Partes.

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

El compromiso adquirido por los Estados ante la comunidad internacional respecto de la protección y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales debe ser cumplido en los niveles nacional, regional y local. En términos concretos, esto implica el establecimiento de políticas de inversión de la mayor cantidad de recursos posibles, así como la incorporación del concepto de progresividad, que significa no solo que estos derechos se cumplan paulatinamente, sino que los logros alcanzados sean irreversibles.

Los derechos humanos son universales e inherentes a todas las personas, incluidas las personas mayores. Así surge de los instrumentos emanados de las diferentes cumbres y conferencias mundiales realizadas en los últimos 15 años, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Plataforma de Acción de Beijing, el Programa 21 y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

El envejecimiento de la población plantea nuevos desafíos para el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre derechos humanos por parte de los Estados, pero estos desafíos no constituyen una excusa para que los Estados no cumplan sus obligaciones. De hecho, una parte importante de los instrumentos vigentes fue creada en momentos en que el envejecimiento era un fenómeno aún incipiente y propio de los países desarrollados, cuyos ciudadanos envejecían al amparo de un Estado de bienestar.

Sin embargo, tal como surge del *Estudio económico y social mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece* (Naciones Unidas, 2007), en la actualidad el envejecimiento también es un fenómeno de los países en desarrollo, que presentarán un ritmo de crecimiento de la población adulta mayor mucho más

rápido que el de los países desarrollados y, por lo tanto, tendrán menos tiempo para adaptarse a las consecuencias del envejecimiento. A ello se suma que el envejecimiento en los países en desarrollo se produce en un momento en que el nivel de crecimiento socioeconómico es muy inferior al que existía en su momento en los países desarrollados (Naciones Unidas, 2002). Por ello, algunos autores prevén que el ejercicio de la ciudadanía social en la vejez será uno de los grandes retos de las políticas públicas del siglo XXI.

Teniendo en cuenta que la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas, es fundamental contar con organismos del Estado que garanticen la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que todos los integrantes de la sociedad puedan ejercer la titularidad de los derechos. De este modo, el Estado se va convirtiendo en una institución que produce y redistribuye el bienestar, es el garante de los derechos sociales, es quien debe tutelarlos, protegerlos y desarrollarlos, y las políticas públicas deben concebirse como un instrumento de promoción y efectivo cumplimiento de los derechos de ciudadanía.

En un contexto de envejecimiento de la población, esta articulación de capacidades técnicas y económicas del Estado y sus instrumentos jurídicos y de política, se transforma en un elemento esencial para garantizar una vejez digna y segura, puesto que fortalece la capacidad de las personas mayores para superar la indefensión y las inseguridades que las afectan, como las pérdidas económicas, sociales y culturales.

En este artículo se aborda la relación entre los derechos sociales y el envejecimiento desde la perspectiva de la garantía y el ejercicio de esos derechos en la edad avanzada. En primer lugar se presenta el marco internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y se ahonda en la trayectoria de la doctrina internacional de los derechos humanos y en los instrumentos vinculantes que hacen referencia a los derechos económicos, sociales y culturales. En segundo lugar, se analiza la relación entre envejecimiento y derechos económicos, sociales y culturales. Se presentan algunos argumentos sobre las particulares vulnerabilidades que se derivan de la edad avanzada y sus expresiones, se reflexiona acerca del enfoque de derechos en las políticas públicas y se analizan los vínculos entre envejecimiento y derechos económicos, sociales y culturales, desde la perspectiva de los desafíos que presenta este fenómeno para la garantía de los derechos. Para ello se hace referencia a la experiencia europea y a las especificidades del envejecimiento en América Latina. En tercer lugar, se analizan las modalidades de respeto y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores en la región. Este examen se realiza desde tres perspectivas: la dimensión jurídica, la dimensión instrumental y la dimensión de intervención, y sobre esta base se mencionan las evidencias empíricas sobre las formas de garantía y protección de los derechos en la vejez. Por último, se presentan las conclusiones.



## II. Marco internacional de los derechos económicos, sociales y culturales

### A. El derecho internacional de los derechos humanos

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

En el enfoque clásico del derecho internacional, este se concebía como un conjunto de normas que regía a la comunidad internacional, específicamente la relación entre los países, y en él se permitía el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De este modo, la manera en que un Estado trataba a sus ciudadanos en su territorio era un asunto exclusivamente interno e implícito en el concepto de soberanía.

La internacionalización de los derechos humanos, es decir, la universalización de un concepto que ya se encontraba en las normas constitucionales de algunos países, es un fenómeno que surge recientemente, en la mitad del siglo XX. La segunda guerra mundial y los hechos que llevaron a ella sirvieron de catalizador para que se produjera el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. A partir de entonces, y con la creación de las Naciones Unidas, surgen una serie de declaraciones y tratados que suponen el reconocimiento expreso de los derechos humanos por parte de los Estados. No se trató de una serie de normas que se sumaron a un orden existente, sino que la naturaleza de ese orden había cambiado, lo que llevó al reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional.

La internacionalización de los derechos humanos ha significado que tanto estos como su protección pertenezcan a la esfera del derecho internacional público. De esta manera, lo que antes pertenecía al dominio exclusivo de cada Estado pasa también a ser parte del derecho internacional (Henkin, 1990).

### B. Instrumentos internacionales de derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido la existencia de derechos individuales y colectivos civiles, políticos, culturales, económicos y sociales, que son aplicables íntegramente a todas las personas.

Respecto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, su base fundamental es la Carta Internacional de Derechos Humanos, que comprende tres textos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —que entraron en vigor en 1976— y sus dos Protocolos Facultativos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En el primero se permite a los individuos que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera

## 1. Derechos económicos, sociales y culturales

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

### a) *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*

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

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

### b) *Sistema interamericano de derechos humanos y Protocolo de San Salvador*

Unos meses antes de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos se había aprobado en el seno de la Novena Conferencia Internacional Americana la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En 1969, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, que entró en vigor en el año 1978 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano fue regulada durante mucho tiempo por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

de los derechos enunciados en el Pacto someter a consideración del Comité una comunicación escrita al respecto; en el segundo, los Estados partes se comprometen a abolir la pena de muerte.

A diferencia de lo que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los derechos económicos, sociales y culturales en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se encuentran entremezclados con los derechos civiles y políticos, lo cual ratifica su carácter interdependiente e indivisible.<sup>2</sup> Los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en esta última Declaración son la protección de la familia, la maternidad y la infancia, el derecho a la salud, a la educación, a la cultura, al trabajo y a las condiciones dignas de trabajo, al descanso y a la seguridad social.

En cuanto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se refiere principalmente a los derechos civiles y políticos, aunque en el artículo 26 se hace referencia a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

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

Además de incluir los derechos ya reconocidos por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluye específicamente y amplía la cobertura a América Latina y el Caribe del derecho a un medio ambiente sano; los derechos de la niñez; los derechos de protección de las personas mayores, y los derechos de protección de las personas con algún tipo de discapacidad.

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los Estados que ratificaron el Protocolo.

Los Estados Partes se comprometen además a presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el respeto a los derechos protegidos por ese instrumento (véase el recuadro 1). El Consejo Interamericano, Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se encargan de examinar estos informes.

---

<sup>2</sup> Puede verse una comparación entre estos dos instrumentos en Salvioli (1997).

Recuadro 1  
**APLICACIÓN PROGRESIVA DE LOS DERECHOS  
 ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Se suele considerar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es más flexible que otros instrumentos, como consecuencia de la redacción de su artículo 2.1 que dice “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.” A menudo, los países han argumentado que este artículo significa que solo una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. En realidad, como lo indica claramente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esa no es la intención del artículo. Por el contrario, el Pacto obliga a todos los Estados Partes, independientemente de su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación. En este sentido, hay que tener en cuenta ciertos elementos clave del art. 2.1 que se describen a continuación:

Se exige que todos los Estados Parte comiencen a “adoptar medidas” encaminadas a conseguir el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Pacto, que pueden ser medidas administrativas, judiciales, políticas, económicas, incluso las medidas para adaptar la legislación nacional conforme a los compromisos contraídos al ratificar el Pacto, sobre todo si las leyes existentes son claramente incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

El concepto de aplicación progresiva constituye un reconocimiento de que la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no se puede lograr en un corto lapso, pero no significa que el Estado pueda aplazar indefinidamente su cumplimiento o aplazarlo hasta que haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. También implica una obligación de resultado ya que el Estado debe adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Esto quiere decir que el Estado está obligado a demostrar el progreso, los avances cuantitativos y cualitativos logrados para alcanzar la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales y también entraña una limitación al Estado en cuanto a la adopción de medidas regresivas, por el principio de no regresión aplicable a los derechos humanos.

La mención a los recursos de que disponga el Estado se ha utilizado para justificar la demora en el reconocimiento pleno y efectivo de ciertos derechos y así evitar la responsabilidad por su incumplimiento. Sin embargo, como se reconoce en los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este requisito obliga a los Estados Partes a garantizar la efectividad de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual sea el nivel de desarrollo económico de un país determinado, es decir que la

**Recuadro 1 (conclusión)**

escasez de recursos no exonera al Estado de su responsabilidad de satisfacer ciertas obligaciones mínimas. Cuando se habla de recursos, se hace referencia tanto a los recursos nacionales como a la asistencia o la cooperación internacional de carácter económico y técnico de que disponga el Estado Parte. En la utilización de los recursos disponibles deberá darse prioridad a los derechos reconocidos en el Pacto, teniéndose en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de las necesidades de subsistencia, así como la de suministrar los servicios esenciales. En este punto, el Comité concluyó en el párrafo 12 de su Observación general N° 3 que, aún en tiempos de severas limitaciones de recursos, los miembros más vulnerables de la sociedad deben estar protegidos a través de la adopción de programas de relativo bajo costo económico dirigidos a ellos. La carga de demostrar que los recursos disponibles se están utilizando en la mayor medida posible recae sobre el Estado Parte.

En el párrafo 2 del artículo 2 se obliga a los Estados Partes a garantizar el procedimiento de revisión judicial y otros recursos en caso de discriminación. Es importante señalar que los motivos de discriminación que se mencionan en esta disposición no son exhaustivos y que, por consiguiente, deben impedirse también otras formas de discriminación que repercutan negativamente en el goce de los derechos que se enuncian en el Pacto. Según los Principios de Limburgo, las medidas especiales que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales no deberán considerarse como una discriminación, siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos ni continúen una vez logrado el objetivo fijado. Esta disposición no solo obliga a los gobiernos a desistir de cualquier comportamiento discriminatorio y a modificar las leyes y las prácticas que permitan la discriminación, sino que también establece el deber de los Estados Partes de prohibir a los particulares y a los terceros practicar la discriminación en cualquier esfera de la vida pública.

**Fuente:** Elaboración propia.

Recuadro 2

**OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS RESPECTO DE  
LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

- Obligación de respetar. Los Estados Partes deben abstenerse de interferir en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos de derechos humanos.
- Obligación de proteger. Los Estados Partes deben impedir la violación de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de terceros (promover la protección del medio ambiente por parte de las empresas o impedir la discriminación en instituciones privadas, entre otras posibilidades).
- Obligación de promover. Los Estados Partes deben tomar medidas concretas para que el ejercicio de los derechos no se torne ilusorio. Esta obligación supone el deber de organizar todo el aparato gubernamental de forma que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988).

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Víctor Abramovich y Christian Courtis, *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Estudios del Puerto, 2006.

### **III. Derechos económicos sociales y culturales y envejecimiento**

#### **A. La conculcación de los derechos en la vejez**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que las personas de edad avanzada conforman un conglomerado tan heterogéneo y variado como los demás segmentos de la población, y lo ubica entre los grupos más vulnerables y desprotegidos del mundo. Al respecto, dice textualmente “en los períodos de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad corren mayores riesgos” (ACNUDH, 1995).

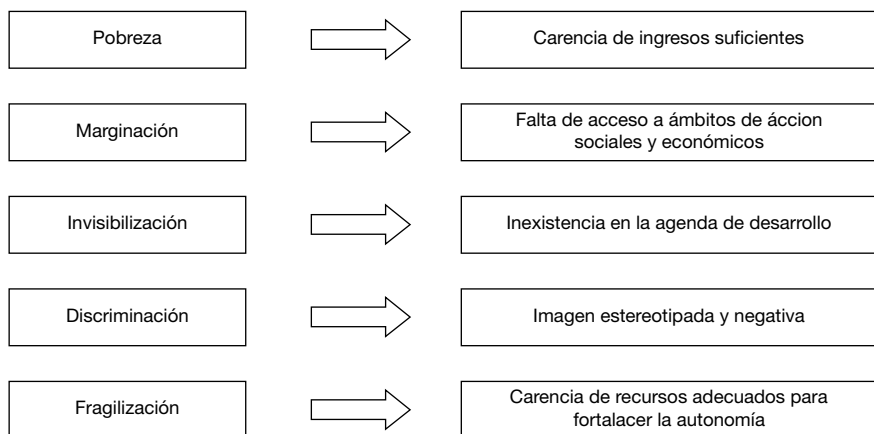
Esta situación obedece a que las instituciones, en términos estructurales e ideológicos, aún no se han adaptado a la nueva estructura etaria de la población y continúan funcionando de acuerdo con un imaginario basado en la juventud, en el que muchas personas asocian a la vejez indefectiblemente con una palabra clave: pérdida (Huenchuan, 2003). De este modo, las personas mayores —ya sea individualmente o como grupo social— tienen dificultades de índole social, económica y cultural para proteger su condición y posición en la sociedad.

En términos concretos, las personas mayores, por su edad cronológica —y aun más cuando a ello se suman otras fuentes de desigualdad como el origen étnico o el género— están expuestas a sufrir pobreza, invisibilización, discriminación o fragilización, lo que se manifiesta en diferentes expresiones (véase el gráfico 1).

En algunos países de la región, debido a la escasa cobertura de seguridad social, las personas mayores están expuestas a la pobreza por la inexistencia de programas no contributivos que les permitan acceder a un ingreso. También es evidente la invisibilización del grupo de 60 años y más en las políticas públicas, ya sea en su diseño o en la evaluación de los asuntos que les afectan, y la discriminación de las personas mayores es cada vez mayor debido a una imagen estereotipada y negativa de esta etapa de la vida, algo que se da con mayor intensidad en determinados países (Guzmán, 2005). En el ámbito de la salud, las personas mayores, por no contar con programas especiales en esta materia que los incorporen plenamente, pueden ver reducidas sus posibilidades de mantener la autonomía funcional, a lo que se añaden las dificultades que ofrece el medio en el que se encuentran. En el contexto actual, la vejez constituye cada vez más una causa de conculcación de derechos.

En la actualidad, las personas mayores tienen un poder limitado como grupo social para hacer efectivos sus derechos. Se ubican entre los excluidos de la sociedad —junto con las mujeres y los indígenas—, por lo que se perpetúa la asimétrica distribución de los recursos y beneficios que genera el desarrollo. Por eso, la sociedad en su conjunto y los poderes públicos en particular deben

Gráfico 1

**LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA VEJEZ Y SUS EXPRESIONES**

**Fuente:** Elaboración propia.

velar por el respeto de los derechos humanos de las personas mayores, y proveer de mecanismos de protección social en el ámbito personal, familiar y social (Hernández, 2003).

En este escenario, es claro que el mero reconocimiento formal de la igualdad de derechos sin distinción alguna no ha supuesto un cambio significativo en la situación de desventaja social de las personas mayores, puesto que la estructura y la ideología hegemónicas impiden su realización práctica. Hay que reconocer, sin embargo, que este problema no es privativo de las personas mayores, puesto que otros grupos sociales han expresado las mismas preocupaciones, lo que ha derivado en la adopción de convenciones específicas sobre un grupo determinado de derechos, a fin de reafirmar la aplicación de los ya reconocidos de manera general en otros instrumentos de derecho internacional, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

## **B. Los derechos económicos, sociales y culturales: un enfoque para la acción**

### **1. El consenso básico en torno a los derechos**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) expresó en el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, presentado en el trigésimo primer período de sesiones en marzo de 2006 “En el presente documento se parte de este principio, es decir de que la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales”.

Esta aseveración da por superado el debate en torno a si las políticas públicas en el ámbito social deben dirigirse exclusivamente a combatir la pobreza o si las políticas públicas son instrumentos de promoción y realización de derechos de la ciudadanía. En el documento de la Comisión las ideas de beneficencia se sustituyen por modernos criterios de reconocimiento de derechos ciudadanos (Sampeiro, 2006); el Estado se convierte en el garante de los derechos sociales y a él corresponde su tutela, protección y desarrollo (Aleman, 2003).

En la propuesta de la Comisión se plantea la necesidad de arribar a un consenso político con el fin de superar las restricciones económicas, las debilidades institucionales y satisfacer las demandas de los grupos sociales titulares de derechos. Este consenso debe lograrse respecto de tres dimensiones.

- Una dimensión ética, que se rige por los principios de los derechos humanos universales de carácter vinculante y según los cuales toda



persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna.

- Una dimensión instrumental, que se refiere a los mecanismos de aplicación normativa y programática de los derechos sociales.
- Una dimensión de intervención, relativa a las acciones concretas de orden sectorial que se ponen en práctica para crear las condiciones necesarias para una vida digna.

En la práctica, este conjunto de dimensiones debe comprender el establecimiento y garantía de los derechos universales y exigibles en materia social ligados a un conjunto de prestaciones y servicios y a una financiación suficiente y sostenida (Fantova, 2006).

## **2. Los derechos sociales y los desafíos del envejecimiento de la población**

El aumento de la población de edad avanzada y sus características (niveles de educación, de pobreza, de cobertura de seguridad social, de participación en el mercado del trabajo y de dependencia funcional, entre otros) son asuntos que preocupan a los gobiernos de algunos países de la región y están muy presentes en la agenda de los países desarrollados. Se prevé que en el futuro, la garantía de protección y el ejercicio de derechos requerirá, por parte de un número cada vez más elevado de personas mayores, una integración social más plena, más servicios sociales y más mecanismos para hacer efectivos sus derechos.

Lo anterior se dará en un contexto en que —a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados en los que la longevidad es consecuencia de una calidad de vida superior de la sociedad— la población latinoamericana envejece en condiciones de pobreza y en un contexto de agudas desigualdades en el acceso a los recursos, desplazamientos forzados, costos impagables de los medicamentos para enfermedades crónicas, falta de pagos de las pensiones e, incluso, formas modernas de servidumbre y trabajo forzado (OIT, 2005; Naciones Unidas, 2007). En definitiva, lo que en los países desarrollados es un logro, en los países en desarrollo se convierte en una fuente de preocupación. De este modo, avanzar en la garantía de los derechos sociales en un contexto de envejecimiento de la población es un desafío de compleja solución.

En Europa, el envejecimiento de la población y las transformaciones de la estructura demográfica se han convertido en el punto central de los debates, no solo por razones de equidad y de cohesión social, sino también por su creciente impacto en los sistemas de protección social (véase el recuadro 3).

Para hacer frente a estos problemas, en Europa, sobre todo a partir de mediados de los años noventa, se han formulado diversos planteamientos y han

surgido experiencias de todo tipo (Reino Unido, 1998; Alemania, 1995; España, 2004). En este marco, la adaptación de los sistemas de protección social a las nuevas realidades sociodemográficas es la propuesta que está logrando mayor consenso y una mejor ubicación en la agenda pública. Se plantea que es necesario incorporar un cuarto pilar al sistema de protección social: el de los servicios sociales para fortalecer la autonomía.

Recuadro 3  
**MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EUROPEOS**

- Modelo de protección universal para todos los ciudadanos y de financiación mediante impuestos. Es el modelo de los países nórdicos y de los Países Bajos. En este modelo los servicios sociales son una extensión lógica de la concepción de que el Estado debe satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, de la misma manera en que atiende cualquier otra necesidad sanitaria o educativa.
- Modelo de protección mediante el sistema de seguridad social a partir de prestaciones que tienen su origen en las cotizaciones. Es el modelo bismarckiano de los países centroeuropeos, vigente en Alemania, Austria y Luxemburgo. Según este modelo, los servicios sociales se sitúan, al igual que las pensiones, el seguro de desempleo y la protección de la familia en el ámbito de la seguridad social y, por lo tanto, se financian y gestionan en este marco.
- Modelo de asistencia dirigido fundamentalmente a los ciudadanos carentes de recursos. Es el modelo más aplicado en los países de Europa meridional. Se trata de un sistema público, financiado mediante impuestos, con cobertura limitada, destinado a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos en situación de dependencia con insuficiencia de recursos y, por lo tanto, tiene un alcance y una extensión también limitados.

**Fuente:** Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, diciembre, 2004.

### **3. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores en los instrumentos internacionales de derechos humanos**

El debate sobre los servicios sociales está cada vez más presente en la agenda política y social y ello no es casual sino que responde a la encrucijada en la que se encuentra el sistema de protección social europeo. Este sistema fue construido a partir del supuesto de que las estables y tupidas redes familiares y comunitarias (integradas, sobre todo, por mujeres) se ocuparían de brindar un amplio apoyo a las personas que de forma transitoria o permanente se encontraran en situaciones

de vulnerabilidad, riesgo o desprotección. En este modelo el varón era considerado el proveedor y poseía una trayectoria laboral extensa e intensa que garantizaba los derechos sociales.

Sin embargo, en las últimas décadas, este panorama fue modificándose radicalmente ante la emergencia de nuevos riesgos y procesos sociales que alteran esos supuestos y, por lo tanto, incrementan exponencialmente los desajustes entre el sistema de protección social y la realidad. En ese contexto se impuso la necesidad de configurar el sistema de servicios sociales como el cuarto pilar de la protección social (Fantova, 2006).

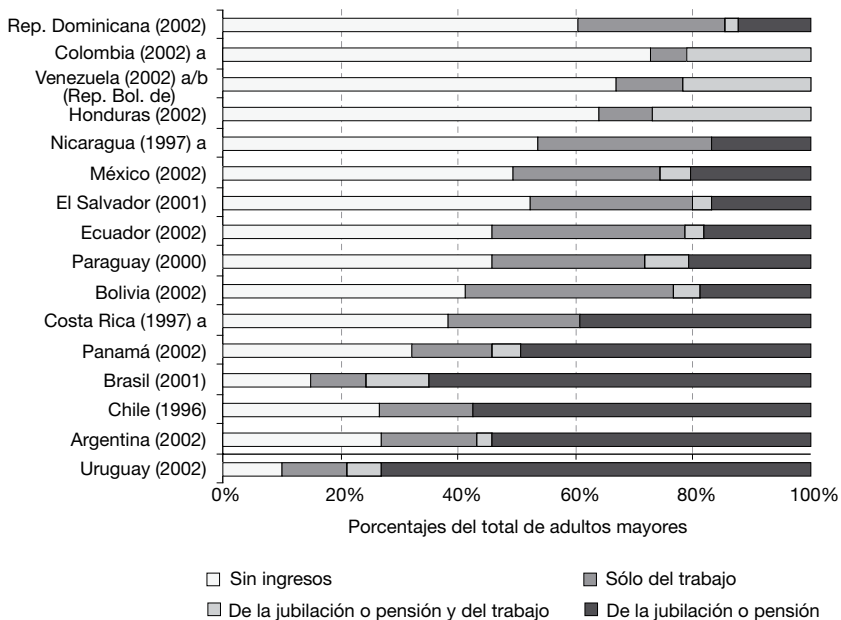
Los servicios sociales se ubican estratégicamente en la interfaz entre el sistema formal de protección social y las redes familiares y comunitarias, se dedican al apoyo personal y a la atención domiciliaria o residencial. Estos servicios tienen su fundamentación jurídica en los derechos sociales, vale decir que están dirigidos a asegurar un nivel básico de servicios que garantice el desarrollo de los individuos y de las colectividades mediante la intervención estatal en la prestación de servicios y la distribución de bienestar. De este modo, los poderes públicos promueven condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, eliminando los obstáculos que impiden o dificultan su vida en plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (IMSERSO, 2004).

En América Latina, la discusión se orienta en diferentes direcciones. Debido al contexto general de carencia y de rezagos institucionales, la protección social de las personas mayores es aún un tema incipiente, ligado más a la seguridad social que a otros ámbitos de la vida social, lo que se relaciona directamente con la baja cobertura de las pensiones y jubilaciones y con la cantidad absoluta y relativa de personas mayores sin ingresos (véase el gráfico 2). Esto lleva a que las familias se vean en la obligación de constituirse en una de las fuentes principales de protección en la vejez, además de brindar, entre otros servicios, habitación, alimentación y cuidado. Aunque las soluciones familiares son un valioso aporte, debieran ser fruto de una opción y no de una necesidad (CEPAL, 2006).

Asimismo, los programas de otra índole —de cuidados domiciliarios, de pensiones no contributivas, de fomento a la participación, entre otros— que existen para las personas mayores tienen un claro sesgo asistencial y el acceso a estas prestaciones depende de los recursos de las personas mayores. La experiencia de los programas asistenciales dirigidos a las personas mayores demuestra que el mayor peso de los cuidados en la vejez recae en la familia, especialmente en la mujer, lo que deja en manos del mercado informal la prestación de determinados servicios (como las casas de reposo clandestinas) que en general cuentan con insuficientes recursos para asumir esta tarea.

Incluso en países con un alto grado de privatización de los servicios públicos, la gestión privada ofrece mayores garantías de calidad que los servicios

Gráfico 2  
**AMÉRICA LATINA: FUENTES DE INGRESO DE LAS PERSONAS MAYORES EN ZONAS URBANAS, PAÍSES SELECCIONADOS, ALREDEDOR DE 2000**  
 (En porcentajes del total de adultos mayores)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los datos provenientes de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- <sup>a</sup> Los ingresos de las jubilaciones y pensiones corresponden al total de ingresos por transferencias de personas que en la variable “condición de actividad” se declaran “jubilados y pensionados”.
- <sup>b</sup> Corresponde al total nacional.

públicos y cuando los servicios se descentralizan se producen desequilibrios territoriales importantes. Todo ello se traduce en una protección limitada e incierta de las personas mayores que no se corresponde con la protección de los derechos humanos como rectores del desarrollo.

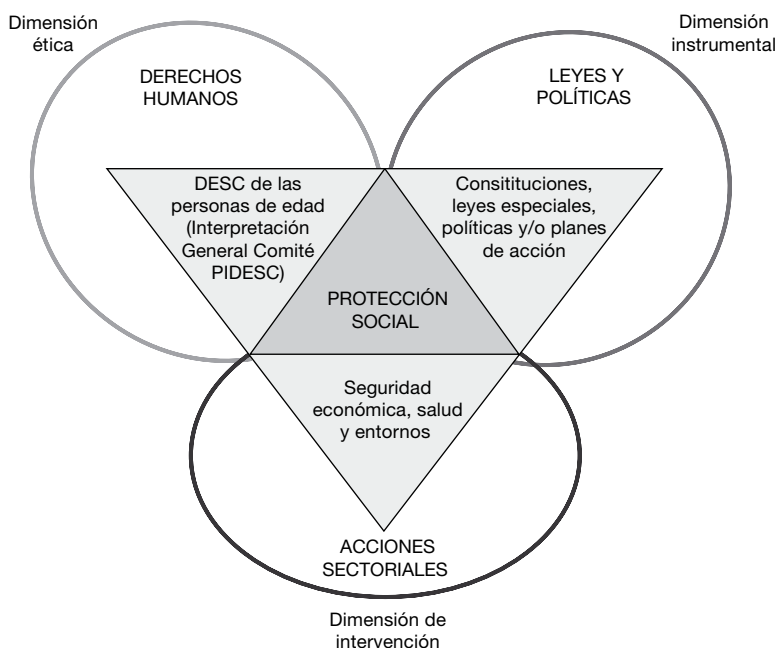
Es fundamental que se incorpore el envejecimiento como un hecho insoslayable e ineludible que plantea desafíos al actual esquema de protección social de los países en el nuevo consenso respecto de la intervención del Estado que propone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Es preciso responder a las necesidades que derivan de una población que está envejeciendo, tal como se señala en el *Estudio económico y social mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece* (Naciones Unidas, 2007).

El ejercicio y pleno goce de los derechos humanos no puede verse limitado por la edad de las personas, y las oportunidades y recursos que ofrezca la sociedad a sus miembros mayores constituirán un buen indicador del nivel de desarrollo de las políticas públicas basadas en los derechos.

#### IV. Modalidades de respeto y garantía de los derechos sociales de las personas mayores en América Latina

En el caso de las personas mayores, las dimensiones del consenso político en torno a los derechos sociales se expresan en un esquema específico de protección y garantía de derechos (véase el gráfico 3). En este esquema, la dimensión ética comprende la interpretación de los derechos económicos, sociales y culturales que

Gráfico 3  
ESQUEMA DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE DERECHOS EN LA VEJEZ



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile, febrero de 2006.

realizó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1995 y los derechos establecidos en el Protocolo de San Salvador; la dimensión instrumental, los derechos de las personas mayores expresados en las constituciones, leyes específicas y políticas y planes de acción existentes, y la dimensión de intervención, las acciones que los países están llevando a la práctica en las áreas prioritarias de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Santiago, 2003) a saber: seguridad económica, salud y entornos.

En esta sección se analizarán algunos contenidos del esquema de protección y garantía de derechos en la vejez. Con relación a la dimensión ética se analizarán los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores contenidos en la Observación general N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y algunos artículos particulares del Protocolo de San Salvador. Respecto de la dimensión instrumental se hará referencia a los contenidos específicos de las leyes especiales de protección de derechos de las personas mayores que se han promulgado en algunos países de la región.<sup>3</sup> En cuanto a la dimensión de intervención se destacarán las buenas prácticas aplicadas para la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales en la vejez. En el gráfico 4 se muestra la interacción e independencia entre cada una de estas dimensiones y los componentes de la garantía y protección de derechos en la vejez.

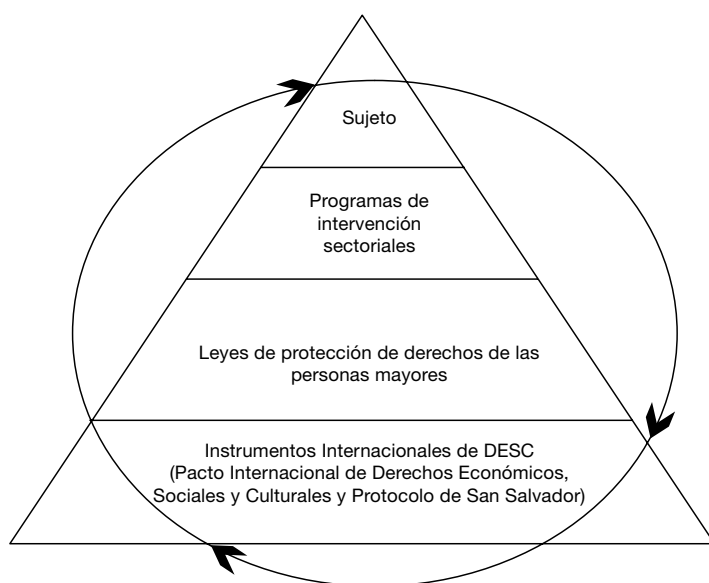
## **A. La dimensión ética. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Protocolo de San Salvador**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha ido delimitando en sus observaciones generales algunos de los derechos y obligaciones derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque estos documentos no tienen un carácter vinculante, ofrecen una interpretación general sobre los derechos económicos, sociales y culturales que ha contribuido a la definición de estos derechos y que ayudan en gran medida a comprenderlos adecuadamente (Krennerich y Góngora, 2006).

En el caso de las personas mayores, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales preparó la Observación general N° 6 en el año 1995, que fue particularmente importante dado que a diferencia de lo que ocurre respecto de otros grupos sociales, no existe una estandarización de los derechos de las personas mayores, ni tampoco existen acuerdos de supervisión vinculantes ligados a esta esfera a nivel mundial, lo que sí ocurre en el ámbito interamericano con

<sup>3</sup> En este documento no se aborda la dimensión instrumental a partir de la constitucionalización de derechos sociales en la vejez. Este tema se trató en Huenchuan y Morlachetti (2006).

Gráfico 4  
**COMPONENTES DE LA GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS EN LA VEJEZ**



**Fuente:** Elaboración propia.

el Protocolo de San Salvador. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona especialmente el acceso a la seguridad social tanto contributiva como no contributiva en la vejez, el envejecimiento en el hogar en condiciones favorables, la opción de continuar trabajando sin discriminación de ningún tipo y la atención de la salud durante toda la vida, en el marco de la equidad de género y la solidaridad entre generaciones (véase el cuadro 1).

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

En el Protocolo se establecen medidas específicas dirigidas a las personas mayores, tanto en el artículo 9, donde se indica que “toda persona tiene el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez”, como en el artículo 17 sobre protección a los ancianos, que señala: “Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan

Cuadro 1  
**CONTENIDOS DE LA OBSERVACIÓN GENERAL N° 6 DEL COMITÉ DE DERECHOS  
 ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

| Artículo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | Interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales   |
|--|---|
| Igualdad de derechos entre el hombre y la mujer (artículo 3)                   | Los Estados Partes deberían prestar atención especial a las mujeres de edad avanzada y crear subsidios no contributivos u otro tipo de ayudas para todas las personas, independientemente de su género, que carezcan de recursos para alcanzar una pensión a la edad especificada en la legislación nacional  |
| Derechos relacionados con el trabajo (artículos 6, 7 y 8)                      | Los Estados Partes deben adoptar medidas que eviten la discriminación por razón de edad en el empleo y la profesión, garantizar condiciones seguras de trabajo hasta la jubilación, dar empleo a trabajadores de edad avanzada en circunstancias que permitan hacer un mejor uso de su experiencia y conocimientos y poner en marcha programas de jubilación reparatorios   |
| Derecho a la seguridad social (artículo 9)                                     | Los Estados Partes deben establecer regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio, establecer una edad de jubilación flexible, proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad establecida en la legislación nacional, no hayan finalizado el período de calificación del régimen contributivo y no tengan derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de seguridad social o ayuda y carezcan de ingresos de otra fuente |
| Protección a la familia (artículo 10)  | Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales tienen el deber de crear servicios sociales de apoyo de la familia cuando existan personas de edad en el hogar y aplicar medidas especiales destinadas a las familias de bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a las personas de edad avanzada   |
| Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11)                              | Las personas mayores deberían lograr satisfacer necesidades básicas de alimentación, ingresos, cuidados, entre otras, y lograr la autosuficiencia, y deben desarrollarse políticas que favorezcan la vida de estas personas en sus hogares por medio del mejoramiento y la adaptación de sus viviendas  |
| Derecho a la salud física y mental (artículo 12)                               | Deben efectuarse intervenciones sanitarias dirigidas a mantener la salud en la vejez con una perspectiva del ciclo de vida  |
| Derecho a la educación y a la cultura (artículo 13)                            | Este derecho debe abordarse desde dos ángulos diferentes y a la vez complementarios: i) el derecho de la persona de edad a disfrutar de programas educativos y ii) el derecho de la persona de edad a poner sus conocimientos y experiencia a disposición de las generaciones más jóvenes   |

**Fuente:** Red Internacional para los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Red-DESC), "Observación general N° 6: los derechos económicos, sociales y culturales de la las personas mayores", Nueva York, 1995.



de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

- ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988).

El Protocolo de San Salvador es un instrumento vinculante, por lo que el artículo 17 obliga a los Estados Partes a garantizar progresivamente la protección y el goce de los derechos básicos (alimentación y atención médica), el derecho al trabajo y la participación en la vejez. Este instrumento ha sido ratificado hasta la fecha por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay.

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

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

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

## Recuadro 4

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

- En Brasil, la ley 10.741 (2003) establece que la persona mayor goza de todos los derechos inherentes a la persona humana, y que es obligación de la familia, la comunidad y el poder público asegurar su efectividad.
- En Costa Rica, la ley 7.935 (1999) establece que las instituciones públicas y privadas a cargo de programas sociales para las personas mayores deberán proporcionarles información y asesorarlas tanto sobre las garantías consagradas en esta ley como sobre los derechos estatuidos en su favor.
- En Ecuador, la ley 127 establece la Procuraduría General del Anciano como organismo para la protección de los derechos económicos y sociales y los reclamos legales de las personas mayores para hacer efectivos los derechos consagrados en esta ley.
- En El Salvador, la ley de atención integral para la persona adulta mayor (2002) establece que las personas mayores deben ser informadas de sus derechos y de las leyes que los garantizan, y que gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución, los tratados internacionales ratificados por El Salvador y demás leyes en los que se garantice su protección.
- En Guatemala, la ley de protección para las personas de la tercera edad (1996) tiene por objeto tutelar los intereses de las personas de edad avanzada de modo que el Estado garantice y promueva sus derechos.
- En México, la ley de los derechos de las personas adultas mayores (2002) tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mayores, así como su cumplimiento mediante las políticas públicas nacionales para la observancia de estos derechos.
- En Perú, la ley de la persona adulta mayor (2006) establece que toda persona mayor tiene derecho a la protección efectiva del Estado para el ejercicio o defensa de sus derechos y otorga un marco normativo que garantiza los mecanismos legales para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes.
- En Puerto Rico, la ley 121 (1986), conocida como “Carta de Derechos de la Persona de Edad Avanzada y Política Pública”, reconoce la responsabilidad del Estado de proveer, hasta donde sus medios y recursos lo hagan factible, las condiciones adecuadas que promuevan en las personas de edad avanzada el goce de una vida plena y el disfrute de sus derechos humanos y legales.
- En República Dominicana, la ley 352-98 (1998) garantiza los derechos las personas mayores y establece acciones tendientes a que el Estado, la comunidad y la familia realicen actividades encaminadas a prestar apoyo a todas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la promoción de los derechos de las personas mayores.
- En la República Bolivariana de Venezuela, la ley de servicios sociales (2005) garantiza a las personas amparadas los derechos humanos sin discriminación alguna, en los términos y condiciones establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los tratados, pactos y convenciones, suscritos y ratificados por la República.

- En Uruguay, la ley 17.796 (2004) tiene como objetivo la promoción integral de las personas mayores y establece que sus derechos son la integración activa en la familia y en la comunidad y el goce de un trato digno y sin ninguna clase de discriminación; contar con asistencia médica y sanitaria integral y coordinada; tener acceso a la educación, a una vivienda adecuada, así como a alimentación y abrigo suficientes; tener acceso al esparcimiento, al transporte y a las comunicaciones en todo el territorio nacional, entre otros.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de las leyes mencionadas en el recuadro.

No todos los derechos mencionados en la Observación general N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encuentran garantizados en las legislaciones estudiadas, a diferencia de los derechos del Protocolo del San Salvador que sí están presentes en todas las legislaciones. A continuación se ofrece una panorámica de los derechos que cuentan con cobertura legal en los países analizados y que, por lo tanto, puede ser exigibles por parte del colectivo de personas mayores.

### **1. Derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 17b del Protocolo de San Salvador)**

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

La ley de la República Bolivariana de Venezuela también hace referencia al estímulo a la constitución de cooperativas y organizaciones socioproductivas, al igual que la ley 352-98 de República Dominicana que fomenta la participación de las personas mayores en los programas de autogestión apropiados para su edad que les generen ingresos.

En el caso de México, la ley de los derechos de las personas adultas mayores garantiza expresamente el goce de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan contar con un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen.

Otro ámbito relacionado con el derecho al trabajo es la promoción y facilitación de la inclusión laboral formal para las personas mayores. En el caso de la ley de Brasil, El Salvador, Guatemala, México y Perú se prevé el desarrollo

de programas de educación y capacitación para que las personas mayores puedan obtener empleos.

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

En la República Bolivariana de Venezuela, la ley de servicios sociales prevé la posibilidad, a instancias del Ministerio de Finanzas, de crear incentivos tributarios para las instituciones o empresas que mantengan en sus nóminas un porcentaje mínimo (5%) de personas mayores. En la ley 17 del 23 de enero de 2006 de Puerto Rico, se establece una forma similar de promoción del empleo en la vejez con la concesión de incentivos dirigidos al empleo de personas mayores de 60 años, especialmente de mujeres de 62 años o más u hombres de 65 años o más que no hayan cotizado el mínimo requerido por trimestre que les dé derecho a una pensión de seguro social. Por último, el *Estatuto do Idoso* de Brasil menciona la posibilidad de otorgar incentivos como forma de promoción del empleo de personas mayores.

En el caso de República Dominicana, la ley de protección de la persona envejeciente resalta la importancia de ayudarlas a encontrar empleo o trabajo independiente, mediante la creación de nuevas fuentes y posibilidades de empleo y facilitando previamente la capacitación y el establecimiento de programas para la incorporación de personas mayores en los procesos productivos convencionales y no convencionales.

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

## **2. Derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 9 del Protocolo de San Salvador)**

En la mayoría de las legislaciones se considera que las pensiones constituyen un derecho de la persona mayor en relación con la subsistencia y la dignidad. En Uruguay, la ley 17.796 establece que todas las personas mayores tendrán acceso al sistema previsional nacional, lo que les garantizará un respaldo económico que les permita satisfacer sus necesidades de manera digna. En la ley de México y de República Dominicana se establece que todas las personas mayores jubiladas o pensionadas deben acceder a un nivel mínimo de recursos adecuados para su subsistencia.

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

En El Salvador, en la ley de atención integral, se establece que deben revisarse periódicamente las pensiones a fin de adecuarlas al costo de vida, y que cada tres años se realizarán estudios actuariales de la situación de la población jubilada y que se adoptarán las medidas necesarias que se adecuen a la realidad a fin de recomendar ajustes en las prestaciones económicas sociales. Este es también el caso de República Dominicana, donde la ley prevé que se deben adecuar los sistemas de pensiones y jubilaciones de modo que respondan a las necesidades económicas derivadas del proceso inflacionario.

En el caso de Perú, se prevé que las pensiones más bajas se reajusten al inicio de cada año mediante decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros y a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, teniendo en cuenta las variaciones en el costo de vida anual y la capacidad financiera del Estado.

En el *Estatuto do Idoso* de Brasil, se prevé que en los beneficios de la jubilación y de la pensión se observen criterios de cálculo que preserven el valor real de los salarios sobre los que se calculó la contribución. Por último, la ley 7.935 de Costa Rica garantiza la protección y la seguridad social de las personas mayores de manera que les ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, hayan contribuido o no a un régimen de pensiones.

### **3. Derecho a la protección de la familia (artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)**

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

La ley 7.935 de Costa Rica promueve la permanencia de las personas mayores en su núcleo familiar y comunitario, así como la asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.

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

Por último, el *Estatuto do Idoso* de Brasil, establece que la atención de la persona mayor corresponde prioritariamente a la familia y no a los asilos, excepto cuando sea necesario, e instaura novedosas formas de hacer efectivos los derechos (Huenchuan y Morlachetti, 2006).

#### **4. Derecho a un nivel adecuado de salud física y mental (artículo 12 del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 17a del Protocolo de San Salvador)**

Todos los países que adoptaron un marco legal específico para las personas mayores reconocen el derecho al acceso a los servicios de salud. En el caso de Uruguay se menciona la adopción de un modelo de “cuidados progresivos” en el que se privilegia la atención de base comunitaria, se crean alternativas a la hospitalización y se generan condiciones que permiten que, cuando sea posible, la atención se lleve a cabo en el ámbito familiar.

En la legislación de la República Bolivariana de Venezuela se hace referencia a la promoción y el desarrollo de la atención integral de la salud de las personas que la ley protege, mediante programas de promoción, prevención, restitución, habilitación y rehabilitación, teniendo en cuenta las particularidades inherentes a su condición.

La ley 352-98 de República Dominicana y la ley de México establecen expresamente el derecho a recibir tratamiento médico y los medicamentos que se requieran. En Uruguay se establece que la medicación básica para uso gerontológico debe venderse al costo más bajo posible, procurando liberarla de todo gravamen fiscal, y la ley de servicios sociales de la República Bolivariana de Venezuela garantiza la disponibilidad de fármacos, sobre todo los requeridos para las enfermedades crónicas, degenerativas y patologías asociadas al envejecimiento, y establece que los resultados de estas medidas se informarán a los órganos de participación y control social.

El decreto 80-96 de Guatemala establece la obligación de los hospitales de seguridad social, así como de los hospitales nacionales, de prestar en forma gratuita los tratamientos necesarios. La ley 1.886 de 1998 sobre los derechos y privilegios para las personas mayores de Bolivia instaura el seguro médico gratuito de vejez para mayores de 60 años que se reglamenta en el decreto supremo 25.186 de 1998.

En Costa Rica la ley prevé la atención integral de la salud mediante programas de promoción, prevención, curación y rehabilitación, que incluyan como mínimo odontología, oftalmología, audiología, geriatría y nutrición para fomentar entre las personas mayores la práctica de estilos de vida saludables y el autocuidado. Con relación al establecimiento de un servicio integral de salud que responda a las necesidades de las personas mayores, la mayoría de los países prevén en su legislación específica las necesidades propias de las personas mayores

respecto de los servicios de salud ya existentes e incluso en algunos se contempla la creación de servicios de asistencia gerontológica.

La ley 28.803 de Perú considera a la persona mayor como sujeto prioritario de la atención integral en materia de salud, así como en los casos de emergencia médica o de enfermedades terminales.

En la República Bolivariana de Venezuela, la ley de servicios sociales menciona la atención médica especializada gratuita, así como la dotación de prótesis, lentes, traslados, intervenciones quirúrgicas, atención odontológica, oftalmológica y, obligatoriamente, de los medicamentos indicados en consultas y emergencias y durante la hospitalización.

En Guatemala, la ley de protección para las personas mayores garantiza y promueve el derecho de asistencia médica geriátrica y gerontológica y el desarrollo de programas especiales de educación nutricional, salud bucal y salud mental en forma gratuita.

En El Salvador, la ley de atención integral establece que los servicios médicos de las instituciones públicas y municipales deberán contar con atención gerontogeriátrica.

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

Por último, en México la ley prevé el acceso a la atención médica de las personas mayores en clínicas y hospitales, mediante el establecimiento de áreas geriátricas en las unidades médicas de segundo y tercer nivel, públicas y privadas. Se establece además que las especialidades médicas encargadas de la atención de la salud de las personas adultas mayores son la geriatría y la gerontología.

## **5. Derecho a la educación y la cultura (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)**

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

El acceso a la educación pública o sistema educativo existente en todos sus niveles y modalidades está previsto en la ley 352-98 de República Dominicana, en la ley de los derechos de las personas adultas mayores de México, en el decreto 80-96 de Guatemala y en las leyes de Uruguay y Costa Rica.

En el caso de República Dominicana, se prevé la exoneración total del monto que se cobre por concepto de matrícula y mensualidades en las instituciones

estatales de educación y, en el caso de Uruguay, se menciona la posibilidad de otorgar descuentos.

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

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

## **6. Derecho a la participación (artículo 17c del Protocolo de San Salvador)**

En general, la legislación establece la participación como un derecho de las personas mayores y valora la participación de estas en la vida social, económica, cultural y política del país mediante la creación de instituciones que las agrupen. Así lo establece la legislación de Brasil, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La legislación de Perú establece la creación de los centros integrales de atención al adulto mayor (CIAM) en las municipalidades, provincias y distritos y, en el caso de México, se prevé la existencia de un Consejo Ciudadano de Adultos Mayores que tendrá por objeto conocer acerca del seguimiento dado a los programas, opinar sobre estos, recabar las propuestas de la ciudadanía con relación a las personas adultas mayores y presentarlas al Consejo Directivo.

La ley de servicios sociales de la República Bolivariana de Venezuela pone el énfasis en el ejercicio de los derechos políticos y del derecho al voto, y en que el Consejo Nacional Electoral debe dar atención preferencial a las personas mayores, así como adoptar medidas especiales y nuevas tecnologías que faciliten el derecho al sufragio.

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

Como se deduce de este registro de las formas de garantizar los derechos en la vejez, en algunos países de la región existe una amplia cobertura legal de los derechos de las personas mayores. En los países en que se han adoptado legislaciones especiales en favor de ellas se han logrado transformar ciertas aspiraciones en una obligación y en un compromiso legal, lo que hace que las cuestiones relativas a su observancia se conviertan en temas de legítimo interés para la acción internacional y el debate político interno. Sin embargo, además de



proclamar las leyes, es necesario que los gobiernos y sus instituciones las acaten y hagan cumplir.

Como dice Bobbio (1995), hoy en día, más allá de la declaración de derechos, se trata de saber cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que las declaraciones solemnes sean continuamente violadas. En efecto, el consenso nacional existente en cuanto a la necesidad y utilidad de la norma que conduce a la promulgación de esos derechos constituye un paso indispensable para su acatamiento. Pero el cumplimiento de la norma requiere de una amplia visión y de un cambio en las actitudes y prácticas tradicionales con respecto al tema, tanto a nivel público como de la sociedad en general. Esto es aún más complejo cuando en algunos países las disposiciones requieren, además, la existencia de recursos e instituciones para aplicarlas. El desafío que se deriva de la adopción de estas leyes es enorme, ya que en el escenario actual el problema no radica solo en lograr que a las personas mayores se las reconozca como sujetos de derechos, sino también en construir reglamentos, políticas e instituciones que garanticen el pleno goce y ejercicio de sus derechos en la vejez (Huenchuan y Morlachetti, 2006).

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

Destacar las buenas prácticas en términos de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en los países de la región no es fácil, debido a las claras desventajas socioeconómicas en que se encuentran algunos sectores de la sociedad, hecho que se reitera en la población de edad avanzada. Sabemos que existen algunos avances, aunque no son homogéneos. Durante la gestión de los gobiernos pueden realizarse avances significativos que se detienen una vez concluidos estos.

La información que se presenta a continuación ha sido suministrada por las instituciones a cargo de los asuntos de la vejez a nivel nacional. Como se observará más adelante, hay países que muestran notables avances en la atención de las personas mayores y ello tiene relación con la consolidación de la cuestión del envejecimiento en la agenda de gobierno; pero hay un número importante de países que no muestran la misma evolución y los alcances de la gestión son extremadamente reducidos. Esto es así pese a los esfuerzos de las instituciones nacionales que dirigen sus actividades a las personas mayores y que aún no han logrado sensibilizar suficientemente a los encargados de tomar decisiones respecto de que las personas mayores también tienen derechos. En muchos casos, esto se debe a que los recursos son escasos y a que otros grupos sociales ocupan los primeros lugares en su asignación.

También se observa que no todos los derechos analizados cuentan con intervenciones sectoriales específicas que den cuenta de su cumplimiento. Existen

normas que consagran algunos derechos, pero la práctica efectiva de esos derechos es bastante menor.

### **1. Derecho a la seguridad social: el avance en las pensiones no contributivas**

Los escasos programas no contributivos que existen en la región brindan una protección limitada e incierta de carácter más asistencial y que no siempre se corresponde con el principio de la universalidad; sin embargo, Argentina, Brasil y Bolivia se han destacado en los últimos años por el avance en la cobertura de la seguridad social, que se ha ampliado a sectores de población adulta mayor que no han logrado acceder al sistema de seguridad social contributivo. A nivel subnacional se destaca la experiencia del gobierno de Ciudad de México que inauguró muy tempranamente un subsidio no contributivo para su población residente.

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

En Bolivia, mediante la ley 2.427 de 2002 se instrumentó el llamado “bono solidario” (BONOSOL) que consiste en un pago anual vitalicio para todos los bolivianos que han cumplido 65 años de edad, independientemente de su historia contributiva o nivel socioeconómico. Este programa ha permitido aumentar de manera significativa la cobertura previsional en un país cuya cobertura contributiva es relativamente baja.

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

Por último, a nivel subnacional cabe subrayar la experiencia del gobierno de Ciudad de México, que instauró en 2001 un bono mensual de alimentación y medicamentos para todos sus residentes mayores de 70 años (CEPAL, 2006).

## **2. Derecho al trabajo: capacitación y microcréditos como ejes centrales**

Los indicadores laborales de la población adulta mayor demuestran que en la región la participación económica de las personas mayores tiende a aumentar y que esta oferta se orienta principalmente al empleo informal a medida que avanza la edad (Bertranou, 2003). Pese a ello, los avances en términos de derecho al trabajo aún son reducidos y se centran en facilitar el acceso a la capacitación para desempeñar una actividad productiva, en la creación de fondos concursables para microemprendimientos y en la potenciación de la oferta de la mano de obra de la población adulta mayor con el aval de algún ministerio.

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

En el mismo sentido, en Puerto Rico existe un programa de capacitación y gestión de empleo para personas de 55 años y más y un banco de recursos humanos de edad avanzada para el empleo remunerado y servicios voluntarios. Esto es similar a lo que se impulsa en El Salvador, donde existen programas de promoción del acceso al empleo en condiciones de igualdad, a la formación continua y al crédito para microempresas comunitarias. Con este fin, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social creó un banco de datos de empleos menores y organiza jornadas de orientación ocupacional y de promoción del empleo en la vejez. Por su parte, la Secretaria Nacional de la Familia gestionó la creación de una línea de crédito en el Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA) para las personas mayores que inician microempresas.

En México, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) cuenta con un programa de capacitación para el trabajo y ocupación del tiempo libre que incluye actividades de capacitación para que las personas mayores ingresen al mercado laboral y actividades de actualización en la formación de los trabajadores jubilados que deseen obtener algún ingreso. También existe el fondo Tercera Llamada mediante el cual las personas mayores que tienen proyectos productivos viables reciben apoyo económico de un fondo que agrupa a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a la Secretaría de Economía, a través del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales (FONAES) y al INAPAM.

### **3. Derecho a la salud física y mental: atención sanitaria y servicios especializados**

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

Entre los países que muestran logros se encuentra Bolivia, que mediante la ley 1.886 de 1998 instauró el seguro médico gratuito de vejez para mayores de 60 años. Este seguro ha contribuido a prestar servicios de salud a las personas mayores que no poseen un seguro social y en el año 2005 el seguro médico tenía 182.325 afiliados, principalmente en los sectores periurbanos y ciudades intermedias. En Chile, las personas mayores reciben atención gratuita en hospitales y consultorios públicos y el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (Plan AUGE) que da cobertura a 25 enfermedades, 16 de las cuales pueden afectar a personas mayores, les otorga una garantía de acceso a la atención de la salud. También en el Ministerio de Salud existe un Programa de Apoyo Integral para el Adulto Mayor del sistema Chile Solidario que cuenta con una amplia red de servicios y beneficios para la población de edad avanzada.

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

Por último, en México se ofrecen diferentes servicios médicos para la población adulta mayor, entre ellos las clínicas para la atención de enfermedades crónico-degenerativas, que proporcionan atención a personas con diabetes, hipertensión, y problemas de nutrición. También existe un programa de cultura física y el programa de educación para la salud que busca promover la práctica de hábitos saludables.

Otros derechos tienen un desarrollo menor en términos de intervención estatal, por lo que es relativamente difícil establecer hasta qué punto se pueden incluir como avances la práctica de derechos. De este modo, los temas de educación, cuidado familiar y participación se cubren con programas relativamente menores, de escaso presupuesto o cobertura.

#### **4. Institucionalidad para la protección de los derechos de las personas mayores**

Cabe mencionar tres experiencias que resultan extremadamente relevantes a la hora de observar a la región desde la perspectiva de los derechos en la vejez. Se trata de las instituciones de defensa y promoción de derechos que existen en Brasil, Guatemala y Puerto Rico.

Brasil es uno de los países de la región que demuestra notables avances en este tema, que se expresan en su legislación, sus programas y las instituciones a cargo de los asuntos de la vejez. Mención particular merece la práctica de la democracia participativa en la gestión pública. La institución a cargo de los asuntos de la vejez cuenta con la participación bipartita del Estado y la sociedad civil, siendo uno de los pocos consejos que funcionan y cumplen efectivamente con su mandato en la región. Su adscripción institucional da cuenta del enfoque de derechos con que se abordan los temas de vejez en el país, donde el Consejo Nacional de Derechos de las Personas Mayores depende de la Secretaría de Estado de los Derechos Humanos que funciona en la órbita de la Presidencia de la República.<sup>4</sup>

Guatemala es otro país que cuenta con una institución y mecanismos para proteger los derechos de las personas mayores. Desde el año 2002 se institucionalizó la Defensoría del Adulto Mayor, dedicada exclusivamente a velar por los derechos de los hombres y mujeres de edad avanzada, que trabaja en 22 departamentos del país con el objetivo de tutelar y defender el pleno respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas mayores. La defensoría entrega al Congreso de la República informes anuales con análisis de situación y entre sus iniciativas se encuentran los talleres de derechos humanos del adulto mayor, el programa de monitoreo y vigilancia social para la defensa de los derechos humanos de la población adulta mayor y el desarrollo de un programa de educación e incidencia política mediante el que se promueve la participación de organizaciones y la coordinación institucional del tema.

En Puerto Rico existe la Oficina de la Procuradora de las Personas de Edad Avanzada. Entre las funciones de este organismo se encuentra analizar los factores que afectan los derechos de las personas de edad avanzada en todas las esferas de su vida social, política, económica, educativa, cultural y civil, así como su participación en materia de educación y capacitación, salud, empleo, autogestión, desarrollo económico y, en general, el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales —incluso la participación en la toma de decisiones a todo nivel—, fiscalizar el cumplimiento de las políticas públicas, velar por los derechos de las personas de edad avanzada y asegurar que los organismos públicos cumplan y adopten programas de acción afirmativa o correctiva.

---

<sup>4</sup> Para más detalles sobre las acciones en Brasil en materia de derechos, véase Huenchuan y Morlachetti (2006).

## V. Conclusiones

**E**n la base de las modalidades de garantía y protección de derechos en la vejez, se encuentran los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales de orden vinculante (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Protocolo de San Salvador). Estos derechos constituyen la plataforma, la dimensión ética de cualquier intervención con enfoque de derechos dirigida a las personas mayores. Le siguen, en la dimensión instrumental, las leyes de protección de derechos en la vejez, que establecen a nivel nacional los derechos reconocidos para este grupo social e instauran las directrices básicas en términos de acciones a llevar a cabo para su consecución. Luego se encuentran los programas de intervención sectoriales, mediante los que se llevan a la práctica los derechos establecidos legalmente y en la cúspide de la pirámide están las personas mayores en tanto sujetos de derechos.

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

De la amplitud de garantías contenidas en los documentos internacionales vinculantes y en las leyes especiales, las medidas que se ponen en práctica representan solo una parte de lo dispuesto legalmente y lo que reciben las personas mayores puede ser bastante reducido en términos de cobertura y calidad.

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

El vacío que se detecta entre la cobertura legal y la cobertura real de los derechos económicos, sociales y culturales en la vejez nos remiten a otro punto que no es objeto de este trabajo, pero que resulta insoslayable: la exigibilidad de los derechos (Abramovich y Courtis, 2006). El corpus internacional de derechos de las personas mayores está condicionado por las formas en que esos derechos han sido traducidos en constituciones y leyes, y plasmados luego en políticas y prácticas; no obstante ello, la mera existencia de corpus legales de protección de derechos de las personas mayores otorga un marco interesante para la acción

y para ello es fundamental la participación del colectivo de personas de edad avanzada, de sus organizaciones y de las instituciones privadas, e incluso públicas, que trabajan en su favor.

En este sentido, una práctica no muy frecuente, y que es fundamental para la exigibilidad de los derechos, es el suministro de información. El Estado tiene la obligación legal de producir y brindar información pertinente con relación a los derechos de las personas mayores que ya están consagrados en su legislación nacional y existen experiencias al respecto de instituciones nacionales a cargo de los asuntos de la vejez en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Puerto Rico, entre otros. De esta manera, la información se convierte en un instrumento para el ejercicio de los derechos.

Las personas mayores podrán ejercer el control ciudadano de las políticas públicas en general, y en particular de las que las involucran, en la medida que conozcan sus derechos y la obligación del Estado de garantizar su ejercicio.

## Bibliografía

- Abramovich Víctor y Christian Courtis (2006), *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Estudios del Puerto.
- Alemán, C. (2003), "Editorial", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 45, Madrid.
- Bertranou, F. (2003), "Tendencias en indicadores de empleo y protección social de las personas mayores en América Latina", Oficina Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- Bobbio, N. (1995), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Listema.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile, febrero).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1988), "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)", San Salvador, 17 de noviembre.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995), "Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores: 08/12/95", *CESCR Observación general*, N° 6, Nueva York.
- Fantova, F. (2006), "Apostar a los servicios sociales", Montevideo, *El País*.
- Hernández, G. (2003), "Mayores: aspectos sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 45, Madrid.
- Guzmán, J.M. (2005), "La situación del envejecimiento en América del Sur en el contexto de Madrid +5 y los objetivos del Milenio", documento presentado en la Reunión de gobiernos y expertos sobre envejecimiento en países de América del Sur, Buenos Aires, 14 al 16 de noviembre.
- Henkin, Louis (1990), *The Age of Rights*, Columbia University Press, Nueva York.
- Huenchuan, S. (2003), "Diferencias sociales en la vejez. Aproximaciones conceptuales y teóricas", *Revista de trabajo social perspectivas: notas sobre intervención y acción social*, N° 12, Santiago de Chile Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.

- Huenchuan, S. y A. Morlachetti (2006), “Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores”, *Notas de población*, N° 81 (LC/G.2300-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.101.
- Krennerich, M. y E. Góngora (2006), “Los derechos sociales en América Latina. Desafíos en justicia, política y economía”, *Artículos del Centro de Derechos Humanos de Nuremberg*, enero, Nuremberg, Centro de Derechos Humanos de Nuremberg.
- Naciones Unidas (2007), *Estudio económico y social mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA).
- (2002), *World Population Ageing 1950-2050 (ST/EDAD/SER.A./207)*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.XIII.3.
- IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) (2004), *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, diciembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2005), *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Ginebra.
- Salvioli, Fabián (1997), “El desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos, a partir de las Declaraciones Universal y Americana”, *Relaciones internacionales*, N° 13, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales.
- Sampeiro, M.A. (2006), “Pasamos de la beneficencia a la ciudadanía”, *El Diario Montañés*.



# ESTADÍSTICA DE POBLACIÓN

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • S0700540

ISSN impreso 0303-1829 • ISSN electrónico 1681-0333

ISBN 978-92-1-323103-6 • N° de venta: S.07.II.G.105

Copyright © Naciones Unidas 2007

ISBN 978-92-1-323103-6



9 789213 231036