

# **POLITICAS DE VEJEZ EN AMERICA LATINA: UNA PROPUESTA PARA SU ANALISIS<sup>1</sup>**

**Sandra Huenchuan Navarro**  
**CELADE-División de Población de la CEPAL**

*Ponencia presentada en el Simposio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social,  
51 Congreso Internacional de Americanistas.  
Santiago de Chile 14 al 18 de julio de 2003*

---

## **Presentación**

Las políticas de vejez se entienden como aquellas acciones organizadas por el Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual<sup>2</sup> y nos permiten tener una visión del "Estado en acción", a través de las diferentes toma de posición de éste respecto de una determinada cuestión.

Para el caso de las políticas de vejez, los problemas más graves que enfrentan los viejos/as son, en gran parte, cuestiones socialmente construidas desde la concepción de edad social de la vejez. Es entonces inevitable elegir una definición e identificar los problemas a tratar, puesto que estas elecciones guiarán las políticas públicas<sup>3</sup>

De lo anterior se desprende que para estudiar las políticas de vejez es necesario considerar para su análisis elementos tales como: definición de la cuestión; actores involucrados, ámbitos de acción de la política, efectos y alternativas de la política.

En esta ponencia nos centraremos en el primer elemento arriba señalado, considerando los aspectos teóricos que sustentan las actuales intervenciones dirigidas a las personas de edad. Específicamente, nos centraremos en el análisis de cuatro paradigmas básicos: pobreza, integración social, exclusión social y derechos, describiremos sus contenidos y examinaremos sus interrelaciones y conflictos. Finalizaremos con un análisis de la situación en algunos países de la región.

## **Aspectos conceptuales**

No existe una definición unívoca de Política. Tampoco existe un único tipo de forma que puede adquirir a nivel programático.

Para efectos de esta ponencia, concebiremos que una política es una toma de posición de parte del Estado respecto de un problema que ha causado interés público (agenda pública<sup>4</sup>) y se ha logrado instalar como cuestión en la agenda de gobierno<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue elaborado en el marco de las actividades desarrolladas en material de Envejecimiento en CELADE-División de Población de la CEPAL. No constituye un documento oficial y las expresiones vertidas en él son de exclusiva responsabilidad de la autora.

<sup>2</sup> HUENCHUAN S., 1999, " *De Objetos de Protección a Sujetos de Derecho: Trayectoria y Lecciones de las Políticas de Vejez en Europa y Estados Unidos*". En: : Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social ,Nº 8, Diciembre de 1999, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile

<sup>3</sup> ELDER, Ch., COBB, R. 1993: " *Formación de la Agenda. El Caso de la Política de Ancianos*". En: Problema Públicos y Agenda de Gobierno. Editorial Miguel Porrúa Grupo Editorial. México.

<sup>4</sup> Esta integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política (país) perciben como merecedores de atención pública. Para que un problema tenga acceso a la agenda pública debe cumplir con tres requisitos: i) que sea objeto de atención amplia o al menos de conocimiento público, ii) que buena

En el caso de las políticas de vejez, las entenderemos como aquellas acciones organizadas por parte del estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual.

En general una política debería contener el marco de la materia que le dio origen, e incluir el conjunto de medidas normativas, institucionales, administrativas y programáticas a desarrollar por el Estado, y en algunos casos también por la sociedad civil y organizaciones sociales.

No obstante lo anterior, es importante hacer notar que una política puede tomar diferentes formas: un Plan, una Ley – dependiendo de la tradición jurídica del país - o una Política, propiamente tal . Pero más allá de la forma, lo central es establecer si se trata de una Política de Estado – política pública – o una política de gobierno.

Al respecto podemos encontrar tres situaciones<sup>6</sup>:

- a) *Política de Estado*, en que existe una política concreta con una base institucional que:
  - cuenta con un sustento legal para su implementación– generalmente una Ley Especial – que traspasa la temporalidad de los Gobiernos y que por lo tanto ha logrado un consenso mucho más amplio en su formulación,
- b) *Política de Gobierno*, en que existe un documento titulado política o plan, que:
  - no incluye exigencias de reformas legales o un marco normativo para su funcionamiento, o
  - carece de base institucional o administrativa para su implementación.

Por lo tanto su existencia puede fácilmente no perdurar mas allá del gobierno de turno.
- c) *Política de Gobierno dirigida a consolidar una Política de Estado*, en que existe una política concreta que:
  - plantea intervenciones específicas, e
  - incluye medidas que apuntan a influenciar el aparato del estado (transversalidad), coordinación interinstitucional, desarrollo de institucionalidad, o contemple a realización de una ley especial o reformas legales.

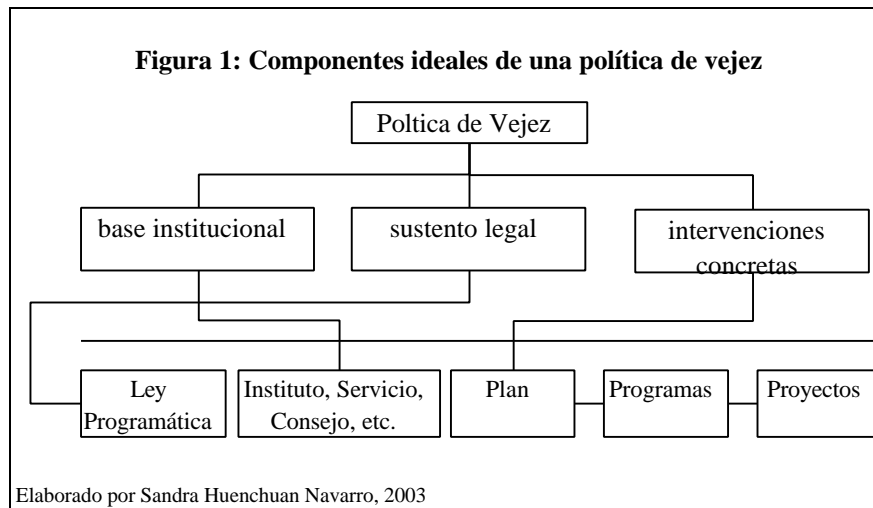
En términos ideales una política pública de vejez debería considerar por tanto los siguientes elementos:

---

parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y iii) que el público conciba que la acción es competencia de alguna entidad gubernamental.

<sup>5</sup> También una política puede ser solo parte de la agenda de gobierno sin considerar la agenda pública, pero esta devendría en una política de gobierno, no de Estado, por lo tanto tal vez no trascienda el gobierno de turno.

<sup>6</sup> Agradezco a Víctor Toledo haberme aclarado este aspecto e introducir las distinciones que me permitieron construir esta tipología.



La política entrega los lineamientos generales de cómo abordar el tratamiento del problema que le dio origen, pudiendo ser el Plan su traducción programática – el que debe incorporar las intervenciones concretas a realizar –, una Ley Especial su sustento legal; un Instituto, Servicio o Consejo Autónomo, su base institucional.

#### Proceso de construcción de una política

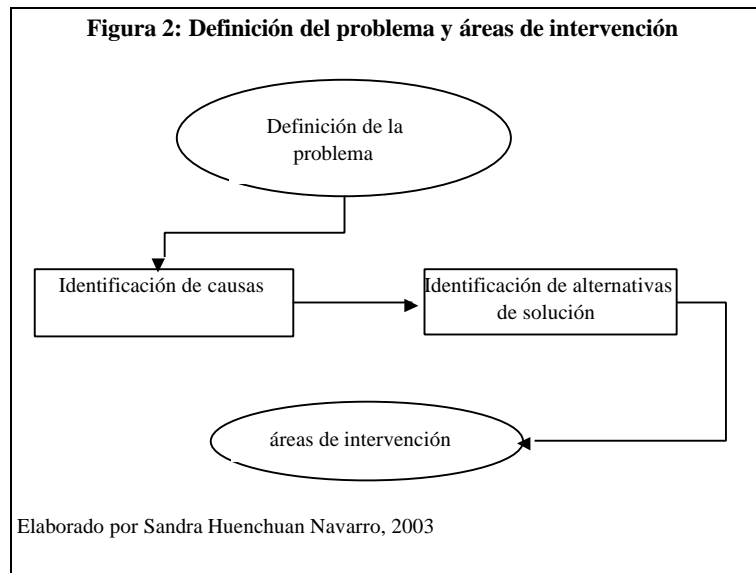
Toda política atraviesa por un *proceso de formulación*. Si se considera que las etapas de las políticas públicas están secuencial y cronológicamente ordenadas, tenemos que el primer momento es la constitución del problema como un asunto público, y que posteriormente – una vez aceptado en la agenda de gobierno – se inicia la disputa por su definición.

Esta definición es un producto político, crea un discurso, localiza responsabilidades y moviliza las acciones a determinados elementos “iluminados” por esa definición. Este es el momento más importante en el proceso de una formulación de la política. Aquellos elementos no contenidos en la definición de la cuestión quedarán fuera de la política.

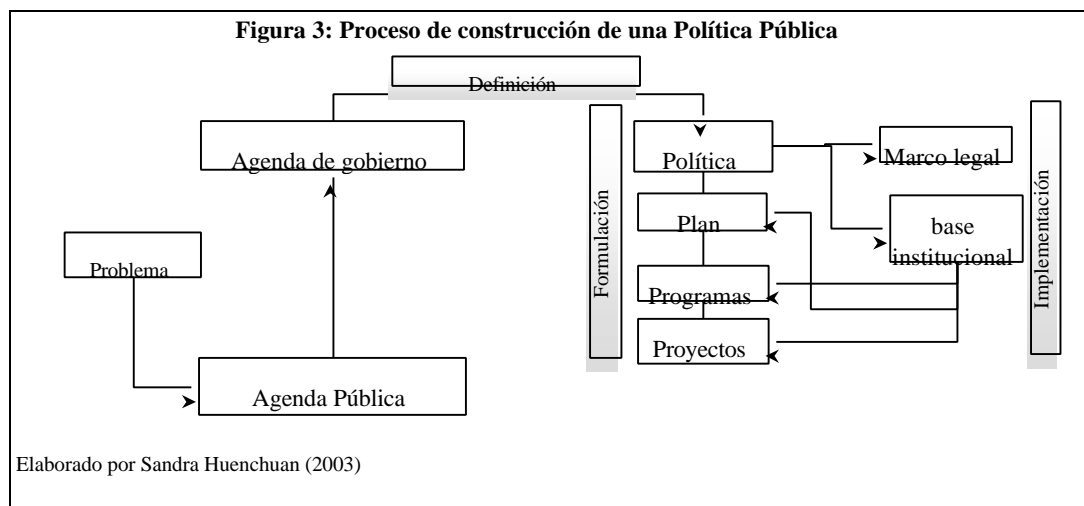
Para el caso de las políticas de vejez, los problemas más graves que enfrentan los viejos/as son, en gran parte, cuestiones socialmente construidas desde la concepción de edad social de la vejez. Es entonces inevitable elegir una definición sobre vejez e identificar los problemas a tratar, puesto que estas elecciones guiarán las políticas públicas<sup>7</sup>

En todo caso, vale la pena mencionar que de la calidad de la definición de la cuestión depende la posibilidad de definir su solución. Una vez definido el problema, se identifican las causas y al alternativas de solución, las cuáles pueden dar origen a ámbitos de intervención específicos. Este proceso lo graficamos en el siguiente figura:

<sup>7</sup> Elder y Cobb, op.cit



En la etapa de formulación es preciso diseñar los instrumentos, se debe construir un marco legal y se debe contar además con una base institucional para su implementación y posterior seguimiento. En la figura siguiente graficamos simplificada el proceso de construcción de una política, que incluye la definición del problema, formulación de la política e implementación de la misma.



En el caso de las políticas de vejez, nuestra propuesta de instrumentos programáticos es:

- macro (nacional ) : plan de vejez
- medio (ministerios, institutos autónomos del estado, etc.): programas sectoriales
- micro (ámbito regional, local): proyectos (es la planificación de la intervención más concreta)

**Definición de la Cuestión en las Políticas de Vejez: Pobreza, Integración, Exclusión y Derechos.**

Por mucho tiempo se consideró que los problemas del envejecimiento y de los viejos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual en cada caso. Se convirtieron en objeto de

problemas públicos solo cuando se empezó a definir a la vejez como una categoría social distinta compuesta por personas que en razón de su edad merecían consideraciones especiales<sup>8</sup>.

Sin embargo el objeto de la política puede ser construido de manera diferente a nivel de políticas públicas. Podemos identificar cuatro enfoques distintos para definir la cuestión de las políticas de vejez: *Pobreza, Integración social, Exclusión social y Derechos*.

#### La Vejez como Asunto de Pobreza:

La primera concepción que encontramos en las políticas de vejez es la construcción social de la vejez como un asunto de pobreza. El origen de esta concepción se encuentra en las sociedades industriales de finales del siglo XIX y principios del XX. Atemperados los primeros rigores del liberalismo económico se elaboran y ponen en marcha los sistemas de pensiones contributivas, "aritmética de la solidaridad social", que pretenden garantizar la subsistencia de los trabajadores demasiado viejos para ser considerados mano de obra. La otra cara de la moneda son aquellos individuos que, por circunstancias diversas, no han logrado trabajar a lo largo de su vida un lapso de tiempo suficiente como para merecer una pensión, o lo han hecho en sectores marginales: son los "paupers" o "pobres estructurales" el objeto fundamental de la política de beneficencia hacia la vejez de la época<sup>9</sup>.

El modelo asistencialista diseñado para lo viejos pobres en este periodo no es diferente del diseñado para los jóvenes pobres: *el asilo*, que cumple la doble función de mantenerlos con vida (proveer de subsistencia) y apartarlos de la sociedad (protegerla de su malos ejemplos o del desagradable espectáculo de su miseria)<sup>10</sup>.

En este sentido, la condición de pobreza de los viejos/as está relacionada con determinadas fases particulares de vulnerabilidad en su ciclo de vida<sup>11</sup>. En términos simples, la edad de los viejos/as constituiría una condición de fragilidad en que los individuos descienden bruscamente del nivel de subsistencia al de pobreza con más facilidad que en otras etapas.

En Europa y Estados Unidos, en los años sesenta las políticas de vejez se concentraron en el aspecto económico, específicamente en el tema de las pensiones y el ingreso en la vejez. La política tradicional se redujo a la prestación de una pensión y al régimen de residencia de viejos como una forma de tratar las necesidades producidas por la salida definitiva del mercado del trabajo o por la pérdida de la autonomía debida al envejecimiento<sup>12</sup>.

No obstante, por lo menos en Europa, con la mejora de los sistemas de pensiones de jubilación y la subida general del nivel de vida, algunos analistas han demostrado que las personas mayores ya no son los económicamente débiles que la representación dominante quería de ellos<sup>13</sup>. En efecto, la cuestión de la vejez como asunto de pobreza ha ido perdiendo poco a poco la legitimidad que gozaba en los países desarrollados. De una u otra manera, el crecimiento del gasto social a favor de la población de edad avanzada ha surtido efectos notables en los países desarrollados en lo que se refiere al estatuto económico de dicha población<sup>14</sup>. De este modo tenemos que los problemas de pobreza se están trasladando paulatinamente a otras edades y, la competencia cada vez más aguda que se producirá entre los diferentes grupos de edad para tener acceso a unos recursos de transferencia cada vez exiguos, podría desembocar en una verdadera guerra de edades<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Elder y Cobb, op. cit

<sup>9</sup> Miranda, J. 1998: "*Internamiento y Derechos Humanos en la Tercera Edad*". En: *El Derecho al Desarrollo o el Desarrollo de los Derechos*, pp 359-362, Editorial Complutense de Madrid, España.

<sup>10</sup> *ibid*

<sup>11</sup> Woolf, S. 1989: "*Los Pobres en la Europa Moderna*". Editorial Crítica, Barcelona, España.

<sup>12</sup> Castells, M, 1992: *Análisis de las políticas de vejez en España en el contexto europeo*. Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de Servicios Sociales, Madrid, España.

<sup>13</sup> Guillermand, A. 1992: *Análisis Comparativo de las Políticas de Vejez en Europa*. Ministerio de Asuntos Sociales- Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO, Madrid, España.

<sup>14</sup> *ibid*

<sup>15</sup> *ibid*

El objeto de una política de vejez basada en un enfoque de pobreza es la seguridad de ingresos de las personas mayores.

### La Vejez como un Asunto de Integración Social

La noción de integración social podemos encontrarla en los trabajos de Durkeim que instala la discusión en torno que las sociedades modernas producen y mantienen un orden social, entendiendo la integración social en referencia a los medios y modos de organización y regulación de la sociedad, partiendo de una concepción de la sociedad como un sistema de orden que incluye el complejo de normas reguladoras<sup>16</sup>.

Otros autores comprenden la integración social como un proceso donde los elementos tienden a coordinar en un todo unificado y homogéneo<sup>17</sup> o como “interdependencia dentro de un sistema funcional que mantiene lo diverso en la unidad, orden y coherencia en un cierto espacio y tiempo”<sup>18</sup>.

En general, el concepto de integración social comprende a la sociedad como un sistema – armónico o en conflicto – que debe tender al orden, sincronización y disciplinamiento de las partes. Los sujetos por tanto deben adherirse al sistema y mantener la estructura.

En el caso de la vejez, ciertas teorías conciben que en esta etapa de la vida existe un proceso de desapego paulatino. Por ejemplo, la teoría funcionalista del envejecimiento considera la vejez como una forma de ruptura social y, en términos de la teoría del rol, como pérdida progresiva de funciones; mientras que la teoría de la desvinculación, plantea que la vejez se caracteriza por un alejamiento mutuo. La persona mayor reduce voluntariamente sus actividades y compromisos, mientras que la sociedad estimula la segregación generacional presionando, entre otras cosas, a que se retire<sup>19</sup>. Esto significa, en términos de integración social que son necesarias intervenciones que mantengan a las personas mayores vinculadas al sistema y su comportamiento sea funcional a la mantención y reproducción de la estructura y sus componentes.

En el ámbito de políticas encontramos que en Europa a partir de la década del setenta las políticas de vejez y los sistemas de protección social detectan nuevas necesidades que incluyen objetivos de carácter social, contemplando fundamentalmente los problemas que conciernen a la integración social de los viejos/as y la pérdida de la autonomía principal<sup>20</sup>; y evitar así que la muerte social se adueñe de los viejos/as antes que los haya abandonado la vida biológica<sup>21</sup>.

En materia de protección social, esta opción supone conceder preferencias a las acciones de ayuda a domicilio y las soluciones alternativas a la institucionalización y la hospitalización, a fin de mantener a las personas de edad avanzada en su entorno habitual y prevenir los riesgos de des-inserción que implican las separaciones bruscas de este<sup>22</sup>.

No obstante, pese que la integración social es el tema central en estos momentos, el aspecto económico sigue siendo importante porque, porque tal como dice Castells (1992) la integración social “solo tiene sentido sobre la base de haber conseguido una situación económica relativamente satisfactoria para la mayoría de la

---

<sup>16</sup> ALFARO J. y BAEZ J. (s/f) *La integración social como modelo teórico metodológico para la observación de procesos sociales*, *Psicología Científica*, Colombia.

<sup>17</sup> PRATT H. (1987) *Diccionario de Sociología*, Fondo de Cultura Económica, México

<sup>18</sup> SCIOVELETTO, *Diccionario de Sociología*, Editorial Paulinas, 1986

<sup>19</sup> HUENCHUAN S. y TOLEDO V. (1999) *Adultos Mayores, Diversidad y Políticas Públicas*. Publicación Conjunta del Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile e Instituto de Normalización Previsional. Santiago de Chile.

<sup>20</sup> Castells, op.cit

<sup>21</sup> Guillermand, op. cit

<sup>22</sup> ibid

población jubilada. Es decir las políticas de integración no pueden considerarse como sustitutivas de las políticas de pensiones”.

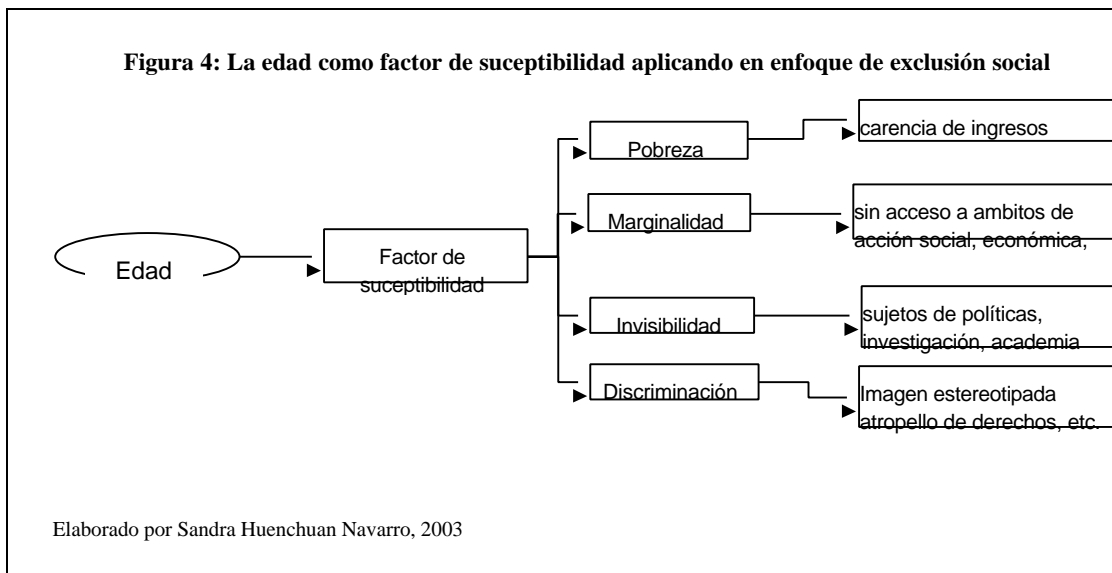
El objeto de una política de vejez basadas en un enfoque de integración social es proveer por parte del Estado de mecanismos de apoyo orientados a modificar o superar las condiciones y procesos que pueden provocar desadaptación de las personas mayores.

La Vejez como un Asunto de Exclusión Social

La OIT ha conceptualizado la exclusión social como un fenómeno multidimensional de segundo orden que involucra tres dimensiones; i) económica; ii) política y iii) cultural, que se acumulan para dificultar la capacidad de los grupos sociales e individuos para cambiar su posición (en términos de ingresos y posición social) en la sociedad<sup>23</sup>. Es decir, un conjunto de procesos en un tiempo y espacio en una formación social determinada que contribuyen a aumentar los factores de riesgos económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales de pobreza, vulnerabilidad, invisibilidad, desigualdad, etc.

El concepto enfatiza el análisis de los mecanismos que generan la exclusión y “la fuerza del enfoque consiste en que a partir del entendimiento de los factores de riesgo, y los procesos institucionales que desencadenan y mantienen una situación de vulnerabilidad, permite pensar en una matriz de políticas tendientes a intervenir en las causas que impiden la inclusión social<sup>24</sup>”

En el caso de los viejos y viejas la aplicación del enfoque de exclusión implicaría que la edad (ya sea cronológica, social y biológica) es fuente de susceptibilidad, es decir un riesgo que expuesto a determinados factores puede redundar en algún resultado nocivo.



Por ejemplo, la edad cronológica puede convertirse en un factor de susceptibilidad cuando a partir de ella se obliga a la jubilación, produciendo una disminución de los ingresos lo cual dependiendo de la interrelación de los ciclos de vida de los miembros del hogar puede derivar en una carga, produciéndose situaciones de pobreza. La edad fisiológica puede convertirse en un factor de susceptibilidad cuando a

<sup>23</sup> OIT (19955) Exclusión social en América Latina, OIT-UNDP, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Genova.

<sup>24</sup> GACITUA E. y SHELTON D.(2000), Pobreza y Exclusión en América Latina y el Caribe, Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, FLACSO Costa Rica y Banco Mundial, Costa Rica.

partir de ella de producen discapacidades debido a que no existen mecanismos institucionales adecuados para su tratamiento o superación, pudiendo marginar a la persona del acceso a otros bienes sociales o de ocio. Mientras que la construcción social de la vejez como una *etapa de perdidas*, de todo tipo se articula con la configuración imaginaria colectiva que cada cultura da al paso del tiempo y a sus efectos en la corporalidad, generando supuestos, ideas, prejuicios y saberes sobre la vejez en que los cambios de orden físico y biológico se construyen como pérdidas en la vida social. Lo que se puede traducir en invisibilidad o fuente de discriminación

El objeto de las políticas de vejez basadas en el enfoque de exclusión social es anticipar y desactivar los factores y procesos que generan la exclusión social individual y/o grupal de las personas mayores.

### La Vejez como un Asunto de Derechos

La discusión sobre derechos de las personas mayores se inserta en un contexto más amplio de discusión académica. Desde hace menos de tres décadas en los países occidentales se está produciendo un heterogéneo movimiento filosófico que atribuye un gran valor moral y político a ciertos grupos sociales. Esa reivindicación del valor de algunos grupos, ha ido ganando adeptos hasta reunir en la actualidad un importante número de partidarios que considera que además a esos grupos les corresponden derechos<sup>25</sup>.

Pese a la diversidad de posiciones, todos parecen estar de acuerdo en su rechazo parcial por una parte, a la modernidad antropocéntrica e individualista; y por otra, al edificio teórico y práctico de las democracias liberales contemporáneas, incapaces de acomodar la diversidad social y de proporcionar un trato igualitario a sus ciudadanos.

Algunos autores piensan que los instrumentos que utiliza el liberalismo político son inadecuados para garantizar una sociedad plural e igualitaria, básicamente por el énfasis en los derechos individuales, la concepción de la igualdad ciega a las diferencias sociales, la neutralidad del Estado respecto de las concepciones del bien y de la vida buena y la falta de tolerancia para garantizar el pluralismo<sup>26</sup>.

La supuesta primacía de los derechos individuales sobre los intereses sociales radica en que para el liberalismo solamente el ser humano puede tener derechos, y solamente las personas individuales son seres humanos; admitiendo por tanto que los derechos humanos pueden a veces destruir los grupos, pero que deben tener prioridad pues es preferible que los grupos desaparezcan como consecuencia del ejercicio de los derechos humanos de sus miembros<sup>27</sup>.

Las críticas al liberalismo provienen de diferentes fuentes. V. Van Dyke, plantea que la ciudadanía universal de una sociedad compuesta por individuos libres e iguales es un ideal homogeneizante y discriminatorio, del que solo se puede escapar rechazando el liberalismo y concediendo derechos a los grupos culturales<sup>28</sup>. Similar posición sostiene el comunitarista Ch. Taylor quien reivindica el papel de los grupos sociales en la formación moral de los individuos y plantea una crítica al liberalismo clásico por dejar de lado los lazos sociales y ver a los individuos como meros átomos que persiguen su autointerés, siendo la atribución de derechos a los grupos sociales un remedio adecuado para ello<sup>29</sup>.

W. Kymlicka, frente a esto ofrece una versión moderada del liberalismo y se adapta a las críticas de Van Dyke, proponiendo un liberalismo corregido mediante el establecimiento de derechos de ciudadanía

---

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ L. (2002) *El debate sobre los derechos de grupo*, Estado, Justicia, Derechos, Editorial Alianza, España.

<sup>26</sup> *ibid*

<sup>27</sup> DONNELLY J. (1989) Universal Human Rights in Theory and Practice, Cornell University Press, Ithaca.

<sup>28</sup> VAN DYKE V. (1974) *Human rights and the rights groups*, American Journal Political Science, Volumen 18, No. 4.

<sup>29</sup> TAYLOR Ch. (1993) *The politics of recognition*, El Multiculturalismo y y la política de reconocimiento, Fondo de Cultura Económica, México

diferencial según la pertenencia cultural de los individuos que viven bajo un mismo Estado<sup>30</sup>. Desde una posición diferente I. Young defiende la atribución de derechos a ciertos grupos sociales desaventajados y oprimidos, tales como grupos culturales, indígenas, mujeres, viejos, personas que viven en la pobreza, etc. Para estos grupos – sostiene Young – el mero reconocimiento de la igualdad de derechos en los Estados liberales no ha supuesto ningún cambio en su situación de desventaja social, llegando el momento de reconocerles sus derechos de grupo, especialmente sus derechos de representación política para que puedan hacer oír su voz y rectificar su situación de desventaja<sup>31</sup>.

En el ámbito conceptual lo anterior supone que es posible hablar de los grupos como titulares de derechos colectivos, que los derechos individuales necesitan de los derechos colectivos, y que no son pensables y realizables sin pensar y ejercer ciertos derechos colectivos. Desde esta perspectiva, los derechos colectivos nacen del hecho histórico y social de las diferencias culturales, de la existencia de códigos culturales distintos, que inciden decisivamente en la manera particular de concebir los mismos derechos humanos.

Para efectos de política, un cambio sustancial respecto a las concepciones y prácticas anteriores, es la nueva forma de definir la cuestión en las políticas de vejez del próximo siglo como un asunto de derechos.

En efecto, los derechos de los viejos/as empiezan a ganar espacio en la agenda internacional. El tema se trata por primera vez en el *Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento*, aprobado por las Naciones Unidas en 1982. Lamentablemente, este documento no apeló a la sensibilidad de las personas de edad y tampoco llegó al público en general. Es por esto que la Federación Internacional de la Vejez (FIV) elaboró el Proyecto de "*Declaración de Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad*" que se presentó a las Naciones Unidas para el décimo Aniversario de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y que las Naciones Unidas aprobaron en 1991.

En esta declaración se reconoce que el problema del envejecimiento hoy en día no es sólo proporcionar protección y cuidados sino también asegurar la intervención y participación de las personas de edad. Esto en base que las funciones, políticas y programas apropiadas para los viejos/as no se han mantenido a la par del aumento de su número y de su contribución potencial a la sociedad.

Es decir, considerando que debido a la marginación y a las incapacidades físicas y mentales que la vejez puede acarrear, las personas de edad corren peligro de perder sus derechos y de verse rechazadas por la sociedad a menos que esos derechos se determinen con claridad y que de igual modo se afirmen las responsabilidades que incumben a los miembros de más edad respecto de la comunidad en que viven (Huenchuan, 1999)

En este contexto, se entiende que la seguridad económica y la integración social son sólo un aspecto más de la amplia gama de derechos que gozan las personas de edad. La seguridad económica implica disponer de los medios para satisfacer las necesidades físicas básicas mediante una combinación apropiada de suministro de ingreso mínimo, apoyo de la familia y la comunidad y medidas de autoayuda; aprovechar las oportunidades de empleo y ascenso con un salario que guarde proporción con su experiencia sin barreras por motivos de edad; seguir trabajando mientras estén en condiciones de hacerlo, sin coacción alguna para que se jubilen y a determinar la forma en que han de retirarse de la vida laboral. La integración social implica que tanto las personas, familias, comunidad y políticas públicas deben promover una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad en la que se elimine la discriminación y la segregación involuntaria por motivos de edad y se aliente la solidaridad y el apoyo mutuo de las generaciones.

Estos elementos son rescatados en el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento emanado de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento realizada en abril de 2002, planteándose como temas centrales del plan: i) realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad; y ii) garantía de derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, así

---

<sup>30</sup> KYMLICKA W. (1996), *Derechos individuales y y derechos de grupo en la democracia liberal*, *Isegoria*, No.14.

<sup>31</sup> YOUNG I. (1989) *Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship*, *Ethics*, No. 2, 1989

como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad. (PAIE, 2002)

Lo anterior implica el respeto y ejercicio de derechos individuales y de derechos de grupo en la vejez.

El objeto de una política de vejez basada en un enfoque de derechos promueve la construcción de ciudadanía en la vejez y garantiza por parte del Estado las condiciones para el ejercicio de derechos individuales y de grupo.

### La situación en la región

En general el proceso que han seguido los países de la región – de acuerdo a los antecedentes con que contamos – es heterogéneo, encontrando la siguiente situación:

**Cuadro 1: Políticas de Vejez en países seleccionados de América Latina, 2003**

País	Política	Plan Nacional	Ley Especial
Bolivia		✓	-
Brasil	✓	✓	✓
Chile	✓	-	-
Costa Rica	-	-	✓
El Salvador	-	-	✓
Honduras	-	-	✓
México	-	-	✓
Perú	-	✓	-
Uruguay	-	-	✓

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de políticas y leyes sobre personas mayores en América Latina y el Caribe llevado a cabo por CELADE-División de Población de la CEPAL

En Brasil existe desde 1994 una Política de Vejez y en 1997 elaboraron un Plan Nacional. El 4 de enero de 1994 se promulga la ley 8842 que rige la Política Nacional para las Personas Mayores y el año 2000 se promulgó el Estatuto de las Personas Mayores.

En Chile existe desde 1998 la Política Nacional para el Adulto Mayor y el 30 de julio de 2002 se promulga la Ley 19.828 que crea el Servicio Nacional para el Adulto Mayor, es decir que sienta las bases de la institucionalidad que implementa la política y entrega lineamientos básicos respecto de ella. Cabe señalar que esta Ley no es similar a la promulga en los otros países estudiados – exceptuando Perú – pues se centra en normar una institución, y no es su objeto establecer directrices de la política, como ocurre con las demás leyes estudiadas.

En Perú existe un Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2000-2006 y bajo el Decreto Supremo No. 010-2000 se aprobaron los Lineamientos de Políticas de las Personas Adultas Mayores del Perú. Este decreto supremo solo aprueba el documento en cuestión, y lo contextualiza en el campo más amplio de la suscripción de instrumentos internacionales.

El único país donde sólo existe plan de vejez sin sustento legal es Bolivia que desde abril del 2001 cuenta con un Plan Nacional para el Adulto Mayor.

Mientras que en los cinco países restantes existe una Ley Especial sobre personas mayores. En Costa Rica existe la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, en el Salvador existe una Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor y un reglamento de la ley; en Honduras existe una Ley de Protección al Adulto Mayor. En México una Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores y en Uruguay una Ley titulada Política General en materia de ancianidad.

### Definición de la cuestión

A continuación examinaremos la definición de la cuestión en cuatro países de la región: Brasil, Chile, Costa Rica y México.

En Brasil la finalidad de la política de vejez es “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”<sup>32</sup>, y entre los principios que deben guiar la política se encuentran:

- a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;
- o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos;
- o idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza;
- o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política;
- as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta lei.

Asimismo reconoce las diferencias sociales que atraviesan las personas mayores, y propone mecanismos de participación efectiva en el diseño de políticas públicas que los atañen, control ciudadano, estrategias de empoderamiento y transversalidad de la vejez en los asuntos públicos. El órgano encargado de diseñar, implementar y evaluar la política es el Conselho Nacional do Idoso.

En Chile, de acuerdo a la Ley 19.828, las políticas deben estar dirigidas a la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que lo afectan<sup>33</sup>, y en el documento de la Política Nacional para el Adulto Mayor, se establece áreas de intervención concretas, aunque de acuerdo a Huenchuan S. no consideran la perspectiva de género ni étnica<sup>34</sup>. La institucionalidad encargada de su implementación es el Servicio Nacional para el Adulto Mayor, de reciente creación.

En Costa Rica, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, tiene por objetivo la igualdad de oportunidades y vida digna en todos los ámbitos, la participación en las políticas que los afecten, la atención integral, interinstitucional de la vejez y la protección y la seguridad social de las personas mayores<sup>35</sup>. Establece los derechos de las personas mayores en los ámbitos de calidad de vida, laboral, residentes o usuarios de establecimiento privados, a la integridad, a la imagen y los beneficios a los que pueden acceder aquellos inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social. En el título III establece los derechos de la sociedad con respecto de las personas mayores, tanto en el ámbito público, organizaciones sociales, familia, etc. Se plantean intervenciones específicas en todos los ámbitos del quehacer del estado, y se norma la institucionalidad encargada de la elaboración de la Política en materia de envejecimiento, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. Llama la atención que en esta ley no se hace alusión a las diferencias de género.

Finalmente, en Honduras, la Ley Integral de Protección al Adulto Mayo crea el institutio Hondureño del Adulto Mayor y tiene como objeto mejorar la calidad de vida de las personas mayores, el cual es acompañado

---

<sup>32</sup> Art. 1, Ley No. 8.842

<sup>33</sup> Artículo 3, Ley 19.828

<sup>34</sup> HUENCHUAN S., op.cit

<sup>35</sup> Artículo 1, Ley 7935

por once objetivos adicionales que incluyen por ejemplo, acceso a los servicios médicos, descuentos y tarifas especiales, formular una política de personas mayores, promover la investigación, etc., se establecen los derechos de las personas mayores y los deberes de la familia, y las personas mayores respecto de su bienestar. Finalmente plantea algunas disposiciones en relación a la jubilaciones, pensiones y acceso a servicios hospitalarios, las instituciones de cuidado de largo plazo, y el funcionamiento del Instituto Hondureño del Adulto Mayor. A modo de resumen presentamos el siguiente cuadro:

**Cuadro 2: Componentes de las Políticas de Vejez en Países seleccionados de América Latina**

País	Intervenciones concretas	Institucionalidad	Base legal	Enfoque de género
Brasil	X	X	X	X
Chile	X	X	-	-
Costa Rica	X	X	X	-
Honduras	-	X	X	-

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de políticas y leyes sobre personas mayores en América Latina y el Caribe llevado a cabo por CELADE-División de Población de la CEPAL

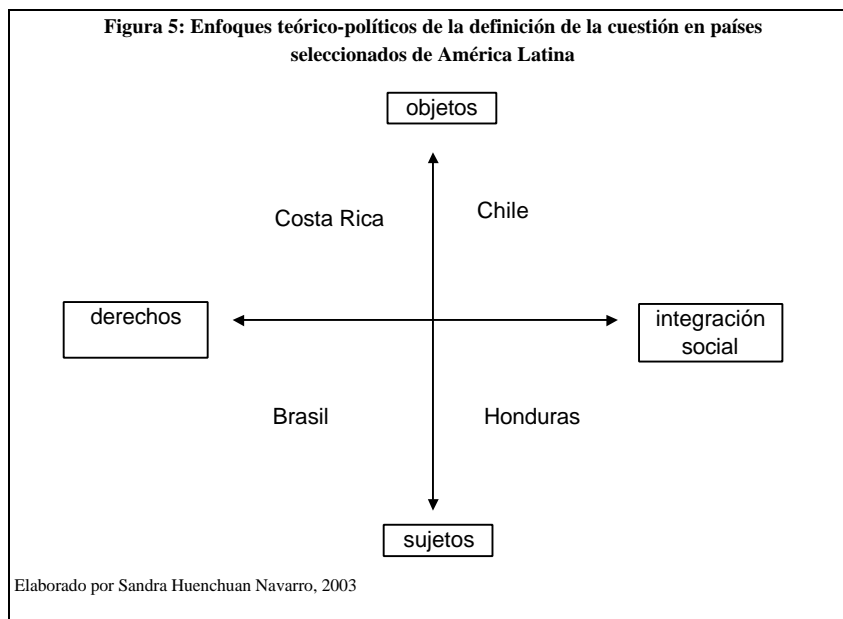
Como se observa, tanto Brasil como México cuentan con una política que reúne ciertos requisitos importantes para el tratamiento de los asuntos de la vejez. No ocurre lo mismo en Costa Rica y Honduras que no considera explícitamente las diferencias de género o de otra índole, siendo más débil aun la situación en Chile donde la política no cuenta con una base legal que la oriente ni considera el enfoque de género. Queremos recordar que no estamos haciendo con esto una valoración de los contenidos de la política, sino solo constataando la existencia o no de determinados atributos.

Pero, tan relevante como lo anterior es el “encuadre” de la cuestión; vale decir en enfoque teórico-político que sustenta su definición: pobreza, integración social, exclusión social y derechos. Y dentro de éstos si es considerado como objeto de intervención o sujeto<sup>36</sup>.

De acuerdo a los contenidos de las políticas analizadas, encontramos que la vejez no es definida exclusivamente como un asunto de pobreza en ninguna de ellas, si bien contienen medidas destinadas a lograr la seguridad económica de las personas mayores, especialmente Honduras. Tampoco encontramos que el enfoque de exclusión social sea hegemónico en alguno de estos países. Si lo es en cambio el enfoque de derechos y el de integración social.

En el siguiente diagrama hacemos un ordenamiento de los países de acuerdo a la definición de la cuestión en sus políticas de vejez:

<sup>36</sup> Para una explicación más detallada sobre definir a los viejos como sujeto u objeto, veáse, HUENCHUAN S, 1999.



Tanto Costa Rica como Brasil privilegian un enfoque de derechos, no obstante viejos y las viejas son construidos como objetos de protección en el primer país, donde el estado, la familia y la sociedad deben preocuparse por su bienestar, en tanto que en Brasil se privilegia el empoderamiento de las personas mayores y la construcción de ciudadanía social y política.

Asimismo tanto en Chile como en Honduras se privilegia el enfoque de la integración social, no obstante en el primer país se construye a los viejos como objetos de integración, la cual debe ser lograda a través de mecanismos de apoyo para prevenir la anomia y desvinculación, en tanto que en Honduras, si bien privilegia la integración social como objetivo de la política, identifica una serie de deberes de las personas mayores en relación a la solidaridad intergeneracional, actualización permanente, prepararse para la vejez, participar en la vida cultural de la sociedad, etc, es decir, rescata parte importante de las responsabilidades de las personas mayores, establecidas en la Declaración de Principios de las Naciones Unidas.

Se podría deducir, por tanto que si bien estas políticas comparten el atributo de existir como tales - independiente que algunas sean políticas públicas y otras políticas de gobierno, comparten además algunos atributos descritos en el cuadro No. 2 -, la definición de la cuestión difiere y por tanto las opciones y valoraciones en relación a las intervenciones también es distinta. Este es un asunto crucial a destacar, las políticas no son neutras, hay un sustrato teórico político que las sustenta y por lo tanto las diferencia.

### Conclusiones

Como se deduce, tanto la definición de la cuestión como asunto de pobreza, de integración social, de exclusión social y de derechos se basan en una premisa común: la edad es un factor de vulnerabilidad ya sea para caer en la pobreza, para ser víctimas de la marginación y aislamiento social o para no lograr hacer respetar sus derechos.

Lo anterior si bien está presente las cuatro definiciones, lo cierto es que éstas se contradicen y distancian. Cuando la cuestión es definida como asunto de pobreza e integración social se construye en base una concepción de dependencia en la vejez, es decir la necesidad de ayuda para realizar los actos elementales de la vida cotidiana como riesgo social al mismo título que los riesgos de enfermedad, accidentes laborales o invalidez. En cambio, al definir la cuestión como un asunto de exclusión social o de derechos, la vejez se construye en base a la concepción que los viejos/as son sujetos sociales, y no sólo eso, sino además sujetos de derechos, es decir, introduce un cambio paradigmático fundamental para el tratamiento de los problemas de la vejez.

La situación en la región es heterogénea tanto a nivel de formulación e implementación como a nivel de definición de la cuestión. Haciendo un análisis detallado de las políticas en cuatro países seleccionados encontramos que algunas pueden compartir ciertos atributos básicos, no obstante la definición de la cuestión varía, lo cual tiene consecuencias para las realidades que visibiliza y enfatiza y a partir de las cuáles se plantean intervenciones concretas que afectan a las personas mayores, tanto en términos de recepción de beneficios como de construcción social de la vejez. Las políticas en este sentido no son neutras, y conllevan decisiones políticas basadas en paradigmas teóricos que las sustentan.