

**EL ENVEJECIMIENTO Y LAS PERSONAS
MAYORES DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS**

Psic. Cristina Kluver

EL ENVEJECIMIENTO, Y LAS PERSONAS MAYORES DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS

“El aumento de la longevidad está otorgándole a la humanidad una nueva frontera, un paisaje mental y físico cada vez más amplio.”

ONU, Mensaje del Secretario General
en el día internacional de las personas de edad, 1999

INTRODUCCION

El curso internacional “Envejecimiento y Estrategias de Protección Social en América Latina organizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL realizado en su sede en Chile desde el 15 de noviembre al 7 de diciembre 2010 , tenía como propósito mejorar las capacidades técnicas de los países de América Latina, con el fin de prepararlos para un cambio de perspectiva en los asuntos del envejecimiento y la protección social, y fortalecer la aplicación del enfoque de los derechos humanos en las políticas dirigidas a las personas mayores.

A través de un amplio abanico temático - transición demográfica, aspectos sociodemográficos de la población adulta, derechos humanos , protección social, políticas públicas, intercambios intergeneracionales, familia y sociedad, cuidados, participación y políticas públicas, sistema de bienestar sueco, metodologías de intervención – diferentes especialistas analizaron el envejecimiento poblacional, la situación y atención de las personas mayores, pudiéndose observar el estado de este tema a nivel regional y principalmente la propuesta de avanzar hacia una convención de los derechos humanos en los asuntos de las personas de edad.

Bien interesante fue, que si bien Uruguay posee una amplia y fuerte historia de cobertura en protección social lo que explica, en gran parte, la situación actual de los adultos mayores, está entre los países que no figuran en la bibliografía especializada, - ni considerado como los expertos en este tema -, como un país que aborda los asuntos de las personas mayores desde un enfoque de derechos. El interés de este comentario es observar algunos datos del envejecimiento poblacional y las personas de edad, aproximarnos al enfoque de derechos en los asuntos de la personas de edad, en un intento de identificar en líneas generales - desde lo aportado en el curso y otras lecturas realizadas sobre el tema - cuál sería el camino a transitar por nuestro país, o acciones a concretar para la inclusión en la agenda internacional como un país que aborda los asuntos de las personas mayores desde ese enfoque.

1. Envejecimiento poblacional

Los principales cambios en las tendencias demográficas de los países de América Latina, en particular, el fenómeno de mayor impacto en la actualidad es el envejecimiento de la población. Definido como el aumento de la proporción de las personas de edad avanzada

- 60 años o más - con respecto a la población total, proviene de la acción combinada de dos connotadas transiciones, con fuerte relación entre sí: la demográfica¹ y la epidemiológica.²

Si bien el tránsito de una sociedad hacia la madurez demográfica es consecuencia lógica de factores altamente positivos, por lo que debería considerarse un dato más de la evolución de las sociedades, es uno de los retos demográficos más importantes a los que se enfrentarán los países de la región en el siglo XXI, - expresan los especialistas en temas de población - en tanto ejercerá una presión importante en los sistemas de seguridad social, e implica una serie de dificultades si no se han previsto con anticipación las reformas de protección social que han de ponerse en práctica para enfrentar este fenómeno demográfico.

Y en ese sentido en lo que respecta a las personas de edad habría algunas coincidencias en que para garantizar la seguridad económica de las personas de edad, es necesario aumentar la cobertura de la seguridad social, incluso mediante pensiones no contributivas o asistenciales. Se trata en todo caso de decisiones políticas que deberían ser tomadas con la participación no solo del gobierno, del sector privado, sino también de la sociedad en su conjunto. Veamos algunos datos. (CEPAL, 2007 Observatorio Demográfico No.3)

2. La población latinoamericana y caribeña

2.1 El aumento proporcional de las personas de edad.

Según datos de la CEPAL, durante las últimas décadas, la población latinoamericana y caribeña ha experimentado un aumento considerable en el número de personas de 60 años y más. Este proceso se ha desarrollado con mayor o menor intensidad en todos los países de la región. Las estructuras demográficas se han modificado y las personas de edad adquieren una mayor representación numérica.

La región muestra una marcada heterogeneidad. Para captarla el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE,2007) , - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL) - propone clasificar a los países en cuatro categorías, según la etapa del proceso de envejecimiento en la que se encuentran: envejecimiento incipiente, envejecimiento moderado, envejecimiento moderado avanzado, envejecimiento avanzado.

¹ Es el proceso por el cual las poblaciones pasan de un equilibrio de bajo crecimiento producto de alta natalidad y mortalidad a otro equilibrio, con bajo crecimiento producto de la baja natalidad y mortalidad que ha operado modificando significativamente las estructuras de la población de la región desde mediados del siglo pasado. Este proceso es el reflejo de otros cambios: transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales. La transición demográfica refleja, en el comportamiento reproductivo y en la mortalidad otros procesos de transformación, asociados a la modernización y el desarrollo de los países. En Uruguay, ese proceso comenzó mucho antes que en el promedio de América Latina y el Caribe. El avance de la transición demográfica, ha sido y continúa siendo heterogéneo entre países y al interior de los mismos.

² La transición epidemiológica alude al cambio hacia una menor incidencia, prevalencia y letalidad de las enfermedades infecciosas y agudas, junto con el incremento de la incidencia, prevalencia y letalidad de las enfermedades crónicas degenerativas e incapacitantes (Huenchuan, p 16 y 17)

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: población total y de 60 años y más, según etapas del envejecimiento 1975-2050 (países seleccionados)

Etapas del envejecimiento	Países	Población total				Población de 60 años y más			
		1975	2000	2025	2050	1975	2000	2025	2050
Envejecimiento Incipiente	Bolivia	4.758.881	8.427.789	13.268.462	16.734.338	264.090	537.452	1.191.151	2.786.304
	Nicaragua	2.621.818	4.956.964	6.854.662	8.007.746	114.638	263.681	672.506	1.569.275
	Paraguay	2.658.859	5.496.450	8.059.681	10.063.363	156.619	344.727	869.057	1.815.323
Envejecimiento Moderado	Brasil	108.167.353	174.719.024	230.516.095	256.159.659	6.541.030	14.031.549	35.076.146	63.117.213
	Colombia	25.380.952	42.321.386	55.695.915	62.445.673	1.425.447	2.854.086	8.125.841	14.918.105
	México	59.287.101	100.052.484	123.784.363	131.585.757	3.320.844	7.342.634	18.444.919	35.262.511
	Perú	15.161.146	25.939.329	33.765.043	39.035.532	433.205	843.213	1.854.445	
Moderadamente avanzado	Argentina	26.049.353	36.783.859	45.732.274	50.603.679	2.971.006	4.941.660	7.749.566	12.476.798
	Chile	10.413.219	15.397.784	19.128.758	20.204.779	814.176	1.568.467	3.846.562	5.698.093
Envejecimiento avanzado	Cuba	9.250.612	11.112.635	11.165.504	9.957.282	928.847	1.635.230	2.918.713	3.733.718
	Uruguay	2.238.505	3.337.062	3.552.439	3.730.531	399.476	569.632	746.032	988.086

Fuente: El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe Publicación de Naciones Unidas, 2009
CEPAL-CELADE - UNFPA

En 2000 la población regional de 60 años y más era de 43 millones de personas, cifra que irá en aumento hacia el año 2025, cuando las personas de edad alcancen los 101,1 millones. Para 2050, en tanto, la población de esta edad podría llegar a los 186,0 millones de latinoamericanos y caribeños, superando ampliamente las cifras observadas hacia fines del cuarto de siglo

2.2 El envejecimiento y las personas de edad

El aumento de la proporción de personas mayores es cada vez más significativo en los países de la región. Entre 1975 y 2000 el porcentaje de la población de 60 años y más pasó de un 6,5% a un 8,3% en América Latina y el Caribe. Para el año 2025 se espera que esta cifra sea cercana al 15,1% lo que sin duda hará que este grupo adquiera una mayor notoriedad al interior de la población. Ya para 2050 las personas de edad representarán aproximadamente el 25,5% de la población, de tal manera que una de cada cuatro personas tendrá 60 años o más.

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: proporción de población de 60 años y más, 1975-2050. En % (países seleccionados)

Países	1975	2000	2025	2050
Argentina	11.4	13.5	17.1	24.8
Bolivia	5.5	6.5	9.5	17.5
Brasil	6.0	8.1	16.6	29.4
Chile	7.8	10.2	20.1	28.2
Cuba	9.8	14.3	26.1	37.1
Nicaragua	4.4	5.9	9.8	19.6
México	5.5	7.5	15.1	27.4
Paraguay	5.6	6.5	10.8	18.3
Uruguay	14.1	17.3	21.2	26.9
Barbados	13.8	12.6	26.7	36.4
Jamaica	8.4	9.9	14.5	22.5
América Latina y el Caribe	6.5	8.3	15.1	25.5

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008 En: El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores para América Latina y el Caribe. Separata. CEPAL

Tales cifras, que muestran el incremento absoluto de las personas mayores está acompañado de un aumento en el peso relativo de este grupo respecto del total de la población, son categóricas acerca del proceso de envejecimiento que está experimentando la región.

Según se observa en el cuadro, en los países donde el proceso de envejecimiento se encuentra más avanzado – tales como Uruguay, Cuba, Chile, y varios caribeños – la proporción de personas mayores de 60 años será superior al 20% en 2025. En tanto que en aquellos con un envejecimiento más tardío – Bolivia, Paraguay, Nicaragua, entre otros – el porcentaje de personas de edad se ubicará alrededor del 10% para esa misma fecha.

2.3 Población de personas de edad en Uruguay

Conocido es que Uruguay tiene los mayores índices de envejecimiento de toda la región de América Latina y el Caribe. El número de personas mayores de 60 años residentes en Uruguay alcanza a 574.438 (un 17,7% de la población total). La proporción que suponen

las personas mayores de 65 años sobre el conjunto de la población asciende al 13.3% y la de los mayores de 85 al 1.4%.

Cuadro 3. Uruguay Población de Personas de 60 y más, según censo 2004 (en miles y %)

	Total	Hombres	Mujeres	% sobre Población total	% Hombres	% Mujeres
Población	3.241.003	1.565.533	1.675.470			
60 y +	574.438	239.174	335.264	17.7	41.6	58.4
60-64	141.457	65.586	75.871	4,4	46,4	53,6
65-69	122.377	54.233	68.144	3,8	44,3	55,7
70-74	118.627	49.919	68.708	3,7	42,1	57,9
75-79	87.848	34.928	52.920	2,7	39,8	60,2
80-84	58.887	21.269	37.618	1,8	36,1	63,9
85-89	29.133	9.112	20.021	0,1	31,2	68,7
90-94	12.689	3.331	9.358	0,4	26,2	73,7
95 y más	3.420	796	2.624	0,1	23,3	76,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo Población 2004

Los datos son muy claros. El paulatino pero inexorable envejecimiento de la población presenta dos características que preocupan a los expertos: un ritmo más rápido que el registrado históricamente en los países desarrollados y un contexto caracterizado por una persistente desigualdad, una institucionalidad social con una fuerte orientación subsidiaria, rezagos en la adaptación de las políticas públicas a la nueva realidad demográfica y una institución familiar con apoyo insuficiente para cumplir con las funciones de seguridad y protección.

Las personas mayores de 60 años, son - y deben seguir siendo plantea la CEPAL - un factor importante en el desarrollo de las sociedades de la región. Deben ser ciudadanos activos en pleno ejercicio de sus derechos y deberes, que al igual que cualquier otro grupo de la población, requieren medidas específicas que garanticen, especialmente a los más vulnerables, una vida con dignidad y seguridad.

La preocupación por el aumento de este colectivo poblacional, estaría principalmente en que se acompaña, - además de la disminución en la protección social - , de la disminución de su participación social activa.

Las proyecciones de población pronostican que en el futuro próximo Uruguay presentará una estructura con una alta proporción de personas de la tercera edad. También se experimentará un proceso que puede denominarse envejecimiento del envejecimiento. Significa que en el grupo de mayores de 60 años se incrementará la proporción de personas de 75 años y más.

Cuadro 4. Uruguay: Estimaciones y proyecciones de la población total, por sexo y grupos quinquenales de edad. 1975-2050

	1975	2000	2025	2050
Población total	2.828.542	3.314.038	3.552439	3.730.531
Ambos sexos				
60-64	127.282	141.791	187.524	219.321
65-69	99.136	136.951	168.182	192.811
70-74	76.207	117.934	136.115	188.773
75-79	50.939	85.462	108.060	156.887
80 y más	45.912	87.494	146.151	230.294
	339.476	569.632	746.032	988.086

Fuente: CEPAL América Latina y el Caribe. Observatorio demográfico 2007 p: 161

Si bien Uruguay posee una importante tradición de protección de las personas mayores y presenta los menores niveles de pobreza continental en ese tramo de edad - Banco de Previsión Social - Instituto de Seguridad Social, el Sistema de Salud y las políticas de protección localizadas en otros organismos claves del Estado han sido fundamentales en estos logros - hoy , ante esta nueva cuestión social que se presenta trae consigo situaciones a considerar no sólo fiscales y de cobertura en materia de salud y pensiones, sino también de cuidados. El desafío es extender y repensar la red de protección para la población de mayor edad.

3. Derechos humanos en los asuntos de población

Aunque el imaginario colectivo alberga distintas visiones sobre el significado de los derechos humanos, referirse a ellos remite en gran medida a la labor de las Naciones Unidas³ en cuya Carta se expresa que la Organización promoverá “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Este fue el primer paso para definir un sistema internacional de protección de los derechos humanos y representa un gran logro de la humanidad.

Años más tarde, la misma Organización reconoce que esta tarea sigue pendiente y define como prioritario en su Programa de reformas la ampliación de actividades relacionadas con los derechos humanos “mediante la reorganización y reestructuración de la secretaría de derechos humanos e integración de los derechos humanos en todas las actividades y programas importantes de las Naciones Unidas” (Naciones Unidas, 1997).

Desde entonces los organismos de la Organización han desarrollado diversas estrategias para incorporar el enfoque de derechos humanos en sus actividades, y han realizado

³ Ver Anexo II. Para mayor claridad, en este anexo el lector encontrará las principales acciones e instrumentos que las Naciones Unidas identifica y denomina comisiones, pactos, comités, e hitos sobre los derechos humanos asociadas a las personas de edad. En www.un.org y las direcciones asociadas es posible ampliar y profundizar información.

actividades de promoción para lograr que los gobiernos suscriban la legislación internacional de derechos humanos, la respeten e incorporen dicho enfoque en las políticas públicas.

La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población es una respuesta a este llamado, que en la región de América Latina y el Caribe es encabezada por el CELADE de la CEPAL. Y si bien hace mucho tiempo que se reconocen las intersecciones⁴ entre población, desarrollo y derechos humanos, su comprensión y aplicación a las políticas públicas sigue siendo una enorme tarea, que no es ajena a la incorporación del enfoque de derechos en el marco del desarrollo con sus “encuentros y desencuentros” (Abramovich, 2006)

La relevancia que ha cobrado hoy en varios fenómenos sociodemográficos se debe a su vinculación con situaciones de vulnerabilidad, directamente relacionadas con el desarrollo y los derechos humanos entre los que se encuentran el envejecimiento y las personas de edad.

4. Enfoque de derechos humanos a los asuntos de las personas de edad

Como punto de partida este enfoque plantea que no es la existencia de personas con necesidades que deben ser *asistidas*, sino *sujetos con derechos* que obligan al Estado y al resto de la sociedad (Huenchuan, 20). La persona, es el sujeto central del desarrollo y son las garantías consagradas en el régimen universal de protección de los derechos humanos quienes constituyen el marco conceptual, aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas para guiarlo. Se trata de proporcionarles protección y cuidados.

Ahora ¿qué se entiende específicamente por un enfoque de derechos? Es un marco conceptual para el desarrollo humano basado en normas internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigidos a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Requiere incluir el desarrollo y la aplicación de conceptos y contenidos particulares en base a tres dimensiones; normativa, procesal y de contenidos.

Es así que la expresión constitucional, debe establecer explícitamente la jerarquía constitucional, de manera de otorgarles exigibilidad en el derecho interno, y hacer uso - además - de la jurisprudencia y doctrina de los comités de los tratados, los cuales, por medio de sus comentarios generales o sus recomendaciones a los Estados definen con mayor precisión las principales obligaciones en relación a los pactos de derechos humanos, así como el contenido de los derechos protegidos por estos instrumentos. (Dimensión normativa) (Huenchuan, 22).

Deben crearse también las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales específicas, - leyes especiales de promoción y de protección de los derechos y libertades en la vejez - que permitan su desarrollo. (dimensión procesal) y finalmente deben aplicarse acciones concretas, puestas en práctica mediante programas específicos dirigidos exclusivamente a las personas mayores, teniendo en cuenta en forma especial

⁴ Se entiende por intersecciones los puntos de vinculación entre los comportamientos de carácter demográfico y los procesos de desarrollo, vistos desde una perspectiva de derechos.

que su orientación y prestaciones o servicios permitan avanzar en el cumplimiento de los derechos en la vejez (dimensión de contenidos).

Llegado a este punto podemos expresar que es la concepción de la persona como sujeto de derechos, y un consenso político basado en derechos, que incluya las dimensiones normativa, procesal, de contenidos, el eje central para abordar los asuntos de las personas de edad desde el enfoque de derechos.

5. Las personas de edad desde el enfoque de derechos

En la sociedad occidental, la concepción predominante sobre las personas de edad y sus problemas parte de la construcción de la vejez como una etapa de carencias económicas, físicas y sociales (Huenchuan, 15). Las intervenciones se concentran entonces en lo que las personas mayores no poseen en comparación con otros grupos, de acuerdo a un modelo androcéntrico de la organización y el funcionamiento de la sociedad.

Los instrumentos de política más comunes ofrecerían paliativos para superar esas pérdidas o carencias, y su explicación residiría en que las instituciones no se han adaptado a la nueva composición por edades en la población, ni en términos estructurales ni ideológicos, y continúan funcionando en base a un imaginario asentado en la juventud, en el que la vejez indefectiblemente está asociada con las pérdidas.

En este contexto el principal problema de las personas mayores es la discriminación en razón de su edad, la que tiene por consecuencia obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo.

Otro aspecto importante, reside en que el mero reconocimiento formal de la igualdad de derechos, - como ocurre en los actuales instrumentos internacionales de derechos humanos y en las mismas legislaciones nacionales - , no es suficiente para cambiar la situación de desventaja de las personas mayores, puesto que la estructura e ideología dominante impiden su realización práctica. En consecuencia obtienen una protección limitada, asociada principalmente a la seguridad social y al derecho de un nivel de vida adecuado.

Una interpretación progresiva realizada por el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha reforzado los instrumentos relacionados con los derechos genéricos de las personas de edad. En 1995, dicho Comité aprueba su Observación General N° 6 en la que se detallan en forma específica las obligaciones de los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵ con las personas de edad , que pueden observarse en el cuadro siguiente.

⁵ Naciones Unidas, Observación General N° 6(E/C.12/1995/16/Rev.1) Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1995

Cuadro 5. Contenido de la Observación General N° 6

Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Artículos	Interpretación del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC)
Igualdad de derechos para hombres y mujeres (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 que, con independencia de su género, carezcan de recursos
Derecho al Trabajo (artículo 6,7 y 8)	Los estados parte deben adoptar medidas que eviten la discriminación por edad en el empleo y la profesión, garanticen condiciones seguras de trabajo hasta la jubilación, otorguen empleo a trabajadores de edad avanzada que les permita hacer mejor uso de su experiencia y conocimientos, además de poner en marcha programas de jubilación reparatorios
Derecho a la seguridad social (artículo 9)	Los Estados parte deben fijar regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio, establecer una edad de jubilación flexible, proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad establecida en la legislación nacional, no hayan finalizado el período de calificación contributivo y no tengan derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de seguridad social o ayuda y carezcan de ingresos.
Derecho a la protección a la familia (artículo 10)	Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales deben crear servicios sociales en apoyo de la familia cuando existan personas mayores 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 12)	Supone efectuar intervenciones sanitarias dirigidas a mantener la salud en la vejez con una perspectiva del ciclo de vida.
Derecho a la educación y la cultura (artículo 13)	Debe ser abordado desde dos ángulos diferentes y a la vez complementarios: i)el derecho de la persona de edad a disfrutar de programas educativos, y ii) poner sus conocimientos y experiencias a disposición de las generaciones más jóvenes

Fuente: Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección. Huenchuan, S. Rodríguez-Piñero, L. P:29 CEPAL-Colección Documentos de proyectos

Pero hasta la fecha, los derechos de las personas de edad carecen de un instrumento internacional vinculante, no han sido reconocidos específicamente en la forma de una Convención o tratado concreto como sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, como sucede con otros grupos particulares⁶, como las mujeres, los niños, o las personas con discapacidad.

6. Protección de las personas de edad en el Uruguay

La protección de las personas de edad en Uruguay, tiene, en primer lugar, tiene rango constitucional,⁷ se rige también por las normas internacionales⁸, y una legislación que pretende amparar a las personas de edad desde diversos puntos de vista.

⁶ Ver textos de las Convenciones de estos grupos en mujer: www.unwomen.org niños: www.unicef.org y discapacidad: www.un.org, y páginas asociadas.

⁷ Artículos: 7 y 72 (2), protegen los derechos fundamentales del hombre, entendido por éste a toda persona de la especie humana. Y protegen a los que están expresamente consagrados en el texto normativo de nuestra Carta

Tiene mucho camino en materia de protección social y envejecimiento y puede ser un ejemplo para la región en muchos aspectos - por un lado por ser el país más envejecido de América Latina y por otro por tener un nivel avanzado de institucionalización en políticas públicas y de desarrollo avanzado de organizaciones de la sociedad civil (NIEVE:9)

También a nivel académico se ha asumido que las repercusiones de las consecuencias del cambio demográfico, ofrecen nuevas demandas, y exigen construir nuevas formas de protección social para todas las edades, y se han realizado los primeros diagnósticos.

En términos de protección de las personas de edad , puede expresarse que Uruguay contempla las tres dimensiones que debe incluir un enfoque de derechos en los asuntos de las personas de edad - normativa, procesal y de contenidos - aún así, mantendría importantes brechas en la protección de las personas de edad en el sentido que las normas establecidas se traducirían sólo en disposiciones programáticas, y no repercutirían en la realidad de las personas de edad, al no aplicarse en la práctica las disposiciones del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional (Gutiérrez, 2010).

Magna, y a los que no lo están, por aquello de que también se consideran derechos fundamentales a los que "son inherentes a la persona humana o se derivan de nuestra forma republicana de gobierno".

art. 195 (3) dispuso la creación del Banco de Previsión Social como ente autónomo encargado de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, y en la letra "M" de las Disposiciones Transitorias y Especiales (4), previó la integración de su Directorio disponiendo que uno de sus integrantes será electo por los afiliados pasivos, con lo cual, nuestro constituyente ha sido conciente de que, por lo menos en éste aspecto de la organización estatal, los pasivos deben tener necesariamente participación en las decisiones que tome el Organismo estatal que regula las pasividades en el Uruguay; y que además, ese representante, debe ser elegido en elecciones libres, controladas por la Corte Electoral, en la cual participen todos los pasivos en forma obligatoria. El art. 40 (5), también es extensivo a los pasivos, en la medida que protege a la familia en su sentido global y amplio, familia de la cual obviamente forman parte los adultos de la tercera edad.

El art. 44 (6) obliga al estado a procurar mediante leyes, el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del Uruguay; previendo además el deber de cuidar la salud, y la obligación estatal de proporcionar en forma gratuita a indigentes y carentes de recursos todos los medios de prevención y asistencia.

El art. 45 (7) prevé el derecho de todo habitante de gozar de vivienda higiénica y decorosa, obligando al Estado – como contrapartida- propender a asegurar tal derecho, facilitando la compra y estimulando la inversión de capitales privados para tal fin.

El art. 46 (8) prevé la obligación del Estado de dar asilo a los indigentes o carentes de recursos suficientes, cuando estén inhabilitados para el trabajo por su inferioridad física o mental de carácter crónico.

Finalmente, el art. 67 (9), prevé todo lo relacionado a la previsión social, y dispone la obligación del Estado de establecer la pasividad (jubilación o pensión) a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros; así como los subsidios en casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc., lo que hace extensiva a la familia, en caso de muerte, disponiendo también la forma de actualización de los montos de esas pasividades.

⁸ Desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, el Uruguay se rige por la normativa que ampara y protege a la ancianidad. Así, la Carta de Naciones Unidas de 1945, en su art. 55, alienta a los estados miembros a promover estándares de vida más elevados para todas las personas, el progreso económico y social, la cooperación internacional en asuntos sociales incluyendo la salud y la educación, y el respeto universal por los derechos humanos independientemente de la procedencia y las características de cada uno. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en sus arts. 3, 22, 25 y 27, determina que todas las personas tienen derecho a la vida, libertad y seguridad. Además, todas las personas tienen derecho a la seguridad social y a la realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales esenciales para el desarrollo de la personalidad y de la dignidad individual. También se establece el derecho básico y específico de las personas mayores y/o discapacitados a medidas especiales de protección y seguridad de acuerdo con sus necesidades físicas y morales.

Cobra importancia la creación de una institucionalidad específica en los asuntos de las personas de edad, - Instituto Nacional del Adulto Mayor (Ley 18.167 de 2009), que *integre las acciones en materia de vejez* – e incida en forma específica y operativamente a promover, proteger, y hacer efectivo los derechos humanos, atendiendo la desprotección de las personas de edad.

En síntesis, según lo observado, en nuestro país, no es posible hablar de un vacío jurídico de la protección de los derechos en los asuntos de la vejez, o de carencia de institucionalidad de políticas públicas, o de información en la atención de los asuntos de la vejez. Hay una pluralidad de fuentes normativas genéricas a nivel nacional, una diversidad institucional de políticas públicas. Y son precisamente estas características las que se traducen en una importante dificultad al momento de considerar de manera específica la información sobre las personas de edad, en la medida que la dispersión normativa e institucional, obstaculizarían abordar la especificidad particular de las personas de 60 años y más.

Y en ese sentido nuestro país estaría transitando hacia un enfoque de derechos en los asuntos de la vejez, donde la implementación de la institucionalidad específica de las personas de edad, sería una de las acciones de indudable prioridad.

7. La seguridad social desde el enfoque de derechos

Llegado a este punto, es importante destacar que en lo que respecta a la seguridad social⁹ nuestro país, cuenta con una institucionalidad específica – Banco de Previsión Social, Instituto de Seguridad Social - que proporciona cobertura no contributiva y otras ayudas a las personas de 60 años - sea que no hayan alcanzado la edad o finalizado el período de calificación contributivo- a través de prestaciones específicas –

a) económicas: pensiones no contributivas por vejez e invalidez,

b) sociales: contribuye también con hogares de ancianos y asociaciones de jubilados y pensionistas, con los programas de fortalecimiento de la sociedad civil, y

⁹ La Organización Internacional del Trabajo, define la “seguridad social”, como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de disposiciones públicas, contra los infortunios económicos y sociales que, de lo contrario, serían ocasionados por la interrupción o reducción considerable del ingresos a raíz de contingencias como la enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, invalidez, vejez y muerte”. En otras palabras, la seguridad social consiste en un conjunto de prestaciones reguladas por la Ley, mediante las cuales se procure dar al individuo, en determinadas circunstancias de su vida, un grado suficiente de bienestar para que desarrolle adecuadamente su personalidad en beneficio propio y de la Sociedad. (Gutiérrez,2010)

c) flexibilidad de acceso a las jubilaciones: a través de la ley 18.395 se introducen distintas modificaciones relacionadas a las condiciones de acceso a las causales de jubilación.

En síntesis en el derecho a la seguridad social - detalladas en la Observación N° 6 - , nuestro país cumpliría con las obligaciones contenidas en su artículo 9 según se observa en el Cuadro 5. También en éste aspecto la participación de las personas de edad en las decisiones que tome la institución sobre los jubilados y pensionistas está prevista, por disposición constitucional (Art.195), al estar el Directorio del BPS-Instituto de Seguridad Social integrado por un representante de los mismos.

S I N T E S I S

El envejecimiento poblacional, el aumento proporcional de las personas de edad, y el envejecimiento de la vejez, suponen un desafío para todos los países de la región, y aún más, para los países de envejecimiento avanzado entre los cuales se encuentra nuestro país. Exige una articulación de nuevas prácticas sociales, discursos sociopolíticos, imaginarios sociales y conceptualizaciones teóricas y técnicas relevantes que faciliten la identificación de estrategias para dar respuestas específicas a estos asuntos.

Un enfoque que contribuya y garantice – junto con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de cumplir con los objetivos fundamentales de la política presupuestaria - , un nivel de vida digno para las personas mayores, permitiéndoles favorecerse del bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural. Abordar el envejecimiento y los asuntos de las personas de edad, desde el enfoque de los derechos humanos adquiere gran importancia como horizonte normativo y programático del desarrollo, en la medida que considera de manera específica los asuntos de los colectivos vulnerables y socialmente excluidos.

Ahora si bien el envejecimiento poblacional está instalado en la agenda internacional y regional (Madrid, 2002; Santiago, 2003; Brasilia, 2008) no es sinónimo de compromiso para abordar los asuntos de las personas de edad, desde un enfoque de derechos. Es necesario superar la dispersión normativa existente, - tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el Interamericano - y contar con un instrumento jurídico vinculante para que la protección de los derechos de las personas mayores sea efectiva.

Es muy interesante destacar que en nuestro país, en lo que compete a la seguridad social, según las obligaciones previstas en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, cumple con el contenido del derecho a la seguridad social en relación a la cobertura a las personas de 60 años y más. Lo hace a través del otorgamiento - además de las contributivas – de prestaciones no contributivas, la flexibilidad de acceso a las jubilaciones, con su contribución a los programas y asociaciones de jubilados y pensionistas, y la participación en las decisiones de la organización.

Sin embargo, los asuntos asociados a las personas de edad se caracterizan según hemos observado, por tener una amplia consideración en diferentes instrumentos - constitucionalmente, están asociados a las normas internacionales y existe legislación con el propósito de amparo - y también una amplia dispersión. La concreción de la institucionalidad específica para la protección social de este grupo poblacional, sería en

principio una clara acción integradora para superar esta dispersión normativa interna, y facilitadora en el sentido de estar en condiciones de analizar y acordar normativas internacionales.

Es decir, contar con un instrumento jurídicamente vinculante que proteja los derechos de las personas de edad exige, para hacerlos efectivos superar esa dispersión normativa e institucional, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el Interamericano. Una convención que proteja los derechos de la vejez sería por lo tanto muy útil en términos de sensibilización, educación, promoción y ejercicio de los derechos humanos.

Este enfoque - que ha contado con un amplio respaldo de las Naciones Unidas - plantea fundamentalmente el imperativo ético y normativo de considerar a las personas de edad no como un grupo vulnerable que es objeto de protección, sino como sujetos titulares de derechos.

Referencias bibliográficas

1. Abramovich, Víctor (2004) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL 88 www.cepal.org/publicaciones
2. CEPAL, (2010 a) Huenchuan, S Rodríguez-Piñero, Documento elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección, con la financiación de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
3. CEPAL, (2010 b) Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, hacia una convención internacional sobre los derechos humanos de las personas de edad. Santiago de Chile
4. ,(2010 c) Rodríguez - Piñero. Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad.
5. , (2009a) Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA), El envejecimiento y las personas de edad Indicadores socio-demográficos para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
6. (2009b) Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Boletín 7: Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
7. , (2007 a), Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades, documento presentado en la Segunda Conferencia regional sobre envejecimiento, Brasilia - Brasil, 4 al 6 de diciembre.
8. , (2007b) Observatorio Demográfico N° 3 Proyección de Población.
9. , (2003) Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el "envejecimiento", Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre.
10. CEPAL-CELADE (2006) Taller sobre envejecimiento Panorama actual y Proyecciones Futuras Del Envejecimiento en Latinoamérica y Chile. http://www.bligoo.com/media/users/0/37242/files/TallerBCN_Celade.ppt
11. BPS , (2010) Boletín Estadístico Año XXI, 65 de la Asesoría General en Seguridad Social-AEA Montevideo-Uruguay
12. INE , (2010) Censo de Población 2004 www.ine.gub.uy mayo 11,2011
13. Fernández, Ana M (2007) Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades. Editorial Biblos

14. Gutiérrez, F. Dr (2010) Profesor Adjunto Derecho Público I de la Facultad de Derecho. Regional Norte de la Universidad de la República Disertación en las XI Jornadas de Derecho Comparado del Mercosur. UDELAR 15 al 17 de abril, organizadas por el Centro de Estudios de Derecho Comparado.
15. Naciones Unidas <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>
16. NIEVE, 2010 Envejecimiento, Género y Políticas Públicas. Núcleo Interdisciplinario sobre Estudios de la Vejez y el Envejecimiento

Anexo I:

Indicadores para América Latina y el Caribe

Población al 2010

Población total	588.648.000	
Población menor de 15	162.764.000	27,7%
Población entre 15 y 59 años	366.831.000	62,3%
Población de 60 años y más	59.053.000	10,0%
		100,0

Fuente: ELADE-División de Población de la CEPAL Programa conjunto CEPAL-ASDI 2010-2011

Población al 2025

Población total	669.534.000	
Población menor de 15	146.471.000	21,9%
Población entre 15 y 59 años	421.922.000	63,0%
Población de 60 años y más	101.141.000	15,1%
		100,0

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL Programa conjunto CEPAL-ASDI 2010-2011

Población al 2050

Población total	729.185.000	
Población menor de 15	124.274.000	17,0%
Población entre 15 y 59 años	418.875.000	57,4%
Población de 60 años y más	186.036.000	25,5%
		100,0

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL Programa conjunto CEPAL-ASDI 2010-2011

Anexo II

El sistema de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos

Las Naciones Unidas han aprobado muchos instrumentos internacionales vinculantes sobre derechos humanos y creado los Comités de supervisión de su aplicación y seguimiento. Estos instrumentos, - como un Pacto, Convención y sus Protocolos Facultativos - se negocian entre los Estados miembros de las Naciones Unidas y son jurídicamente vinculantes. Hay dos maneras en que un Estado puede llegar a ser parte: mediante la firma y ratificación o mediante la adhesión. Dichos instrumentos se utilizan como marco para debatir y aplicar los derechos humanos. Los principios y derechos que definen, se traducen en obligaciones jurídicas para los Estados que deciden vincularse a ellos. El marco también establece mecanismos legales y de otro tipo para responsabilizar a los gobiernos en caso de que vulnere los derechos humanos.

Los gobiernos que ratifiquen la Convención o uno de sus Protocolos Facultativos deben presentar informes al Comité - organismo de expertos encargados de supervisar la aplicación de la Convención y los Protocolos Facultativos por parte de los Estados.

Entre los instrumentos del marco internacional de derechos humanos se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados fundamentales sobre derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad .

CONVENCION: Acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional. Lo pueden acordar dos o más países y es jurídicamente vinculante, lo que significa que los Estados que suscribieron y ratificaron el acuerdo – o adhirieron a él – están obligados a cumplirlo.

COMITE: Órgano de expertos internacionales que se crea para supervisar la aplicación y seguimiento de los instrumentos aprobados por la Asamblea General (Pactos, Convenciones, Protocolos Facultativos)

Principales hitos en el tratado de los derechos del envejecimiento y vejez

Año	Instrumento/Reunión
1945	El 26 de junio se Firma de la Carta de las Naciones Unidas. www.un.org
1946	Se establece la Comisión de Derechos Humanos
1948	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Constituye el pilar de la legislación sobre DDHH en el SXX y el punto de referencia para el movimiento a favor de los derechos humanos
1966	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
1976	PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
1982	Medidas tomadas por las Naciones Unidas tales como: Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento, aprobado por la Asamblea en Viena. Recomendaciones
1991	PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS A FAVOR DE LAS PERSONAS DE EDAD Establecen normas universales para las personas de edad en cinco ámbitos principales: independencia , participación,,atención ,realización personal dignidad
1992	PROCLAMACIÓN SOBRE EL ENVEJECIMIENTO Aprobada una conferencia internacional sobre el envejecimiento que tuvo lugar por el décimo aniversario de la Asamblea Mundial sobre el envejecimiento y establece la orientación general para seguir aplicando el Plan de Acción y proclamó 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad. Este año tenía como tema unificador "Hacia una sociedad para todas las edades". La observancia de este año se llevó a cabo a través del estudio del tema en cuatro dimensiones: La situación de las personas de edad, el desarrollo individual a lo largo de toda la vida , las relaciones entre generaciones , la relación entre desarrollo y envejecimiento de la población.
1995	OBSERVACIÓN GENERAL NO. 6
1999	AÑO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS MAYORES. PRINCIPIOS PROGRAMÁTICOS PARA LA ACCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL CON LAS PERSONAS MAYORES Marco de políticas para una sociedad para todas las edades y Programa de Investigación para el envejecimiento para el siglo XXI: estos documentos sintetizan las políticas para facilitar la transición hacia una sociedad para todas las edades.
2002	DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO; SEGUNDA ASAMBLEA MUNDIAL SOBRE EL ENVEJECIMIENTO Y PRIMER FORO MUNDIAL DE ONGS. La finalidad de esta Asamblea fue crear una nueva estructura para el envejecimiento y transformarla en políticas específicas. Se evalúan los resultados de la primera Asamblea Mundial e inicia el proceso de actualización del Plan de Acción Internacional de 1982 y elabora un plan internacional a largo plazo sobre el envejecimiento. Ver: sitio de la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento . Ver: artículo de opinión "Cómo llevamos nuestra vejez", escrito por Nittin Desai, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.
2003	Estrategia Regional para la Implementación del Plan de Madrid. Primera Conferencia Intergubernamental y Reunión Regional de la Sociedad Civil
2007	Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia Regional Intergubernamental y Foro Regional de Organizaciones de la Sociedad Civil
2009	Tercera Reunión de Seguimiento de la Declaración de Brasilia y Reunión Regional; Envejecer con Derechos: Principios y Estrategias de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe
2010	Recomendación de crear grupo de trabajo y viabilidad de crear una Convención que proteja los DDHH de las personas mayores. OEA
2010	Creación Grupo de Trabajo. Resolución A/C.3/65/L.8. Asamblea General de Naciones Unidas
2011	Primera reunión grupo de trabajo. Ver: (http://social.un.org/ageing-working-group)

Elaboración propia sobre la base de Huenchuan, S., Rodríguez – Piñero, L *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*.

