



Políticas Públicas, Envejecimiento y Derechos Humanos

Políticas Públicas, Envejecimiento y Derechos Humanos

Mg. Susana Rubinstein

Licenciada en Terapia Ocupacional con Posgrado en Gerontología por la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires, Magister en Gestión de Servicios de Gerontología por la Universidad Isalud, y Magister en Dirección y Gestión de Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá.

Se desempeñó del año 2015 al 2019 como Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores, organismo que depende de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación Argentina.

Resumen

A partir del envejecimiento poblacional y la vigencia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores la región se enfrenta al desafío de diseñar medidas afirmativas que den respuesta a este nuevo escenario. Para ello el Estado adquiere un rol fundamental para garantizar la protección social, así como para garantizar respuestas que fortalezcan el apoyo social, pilares para alcanzar una vejez plena de derechos.

Los cambios demográficos y sus retos

Debido al aumento de la esperanza de vida y a la disminución de la tasa de fecundidad, la proporción de personas mayores de 60 años está aumentando más rápidamente que cualquier otro grupo de edad en casi todos los países de la región. Entre los países que presentan un envejecimiento avanzado se encuentran Cuba, Uruguay Chile y Argentina, pioneros de este fenómeno demográfico en América Latina.

Según previsiones de la CEPAL (2017), para el año 2037 en América Latina la proporción de personas mayores de 60 años alcanzará un 20%, igualando a la proporción de menores de 25 años. Las proyecciones anticipan que para el año 2050 el número de personas mayores de 60 años de edad será de 2.000 millones, cifra que superará por primera vez en la historia al segmento de población infantil, de entre 0 y 14 años.

El envejecimiento muestra dos facetas. En primer lugar, se expresa como un aumento del número de personas mayores de 60 años en la población total. En segundo lugar, lo que trae aparejado el aumento de la longevidad; es decir, las repercusiones que tiene la extensión de los promedios de vida, que son, entre otras, un incremento de la proporción de personas de 80 años y más entre las personas mayores —y una extensión del período que media entre la jubilación y la muerte (CEPAL-CELADE, 2003). Así la vejez pasa a ser una de las etapas más prolongadas del ciclo de vida.

El cambio en la estructura de la población se presenta en la región con un ritmo más rápido que el registrado históricamente en los países hoy desarrollados. En segundo lugar, se dará en sociedades caracterizadas por una alta incidencia de pobreza, una persistente y aguda inequidad social, un escaso desarrollo institucional, una baja cobertura de la seguridad social y una probable tendencia hacia la disminución del apoyo social producto de los cambios en la estructura y composición familiar (Engler, Pelaez, 2002).

Este contexto plantea un desafío sin precedentes en relación al diseño y puesta en marcha de líneas de abordaje que respondan a estas nuevas realidades. Por lo que es necesario que los Estados lleven adelante transformaciones profundas en sus políticas públicas para adecuarlas a una sociedad en la cual habrá proporcionalmente cada vez menos personas jóvenes y más población mayor.

Estas transformaciones implicarán una readecuación de la infraestructura de los servicios sociales (salud, educación, vivienda y otros) y la reestructuración de las funciones públicas en términos de las capacidades técnicas. No obstante, también es necesario ir propiciando un cambio cultural que lleve a sociedades más incluyentes, en las que las personas mayores sean parte importante de la sociedad, sujetos de derechos, en el marco de una “sociedad para todas las edades”.

La protección social en la vejez

En la actualidad la vejez se transforma en una de las etapas más prolongadas del ciclo vital, por lo que es imprescindible que los estados asuman su responsabilidad en el desarrollo de la protección social entendiéndola como la garantía de niveles mínimos de vida para todos. La protección social es un componente central de la política pública para lograr la plena realización de los derechos sociales y económicos de la población mayor. Bertranou (2004) la define como “el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades” (pág. 13).

Es preciso planificar a tiempo medidas para garantizar a todas las personas el derecho a una vejez digna. Para ello es importante desarrollar acciones específicas dirigidas a las personas que son adultas mayores hoy, especialmente aquellas en situación de pobreza y exclusión social, mejorando su calidad de vida. A su vez, también se requiere una mirada prospectiva, en el sentido de considerar que para enfrentar los retos del envejecimiento futuro hay que desarrollar, desde ya, acciones específicas dirigidas a personas adultas mayores jóvenes.

Las personas mayores se ven expuestas a cambios importantes vinculados con el retiro del mercado laboral, puede presentarse deterioro en la salud y, en algunos casos, la pérdida de la autonomía física, así como modificaciones en la estructura familiar ante los eventos de la viudez o la mayor dependencia respecto de los hijos. Entender que la gestión de los riesgos a los que está expuesta la población es una cuestión de orden social y no individual remite a la idea de protección social, como un resguardo frente a los riesgos y las vulnerabilidades durante todo el ciclo de vida de las personas.

La vulnerabilidad entre los mayores se centra muchas veces en la inseguridad económica y en la incertidumbre de poder mantener la calidad de vida del período activo, además de la imposibilidad de hacerse cargo del incremento de gastos, en particular asociados al cuidado de la salud. Para atemperar estas vulnerabilidades surgen los sistemas de previsión social para cubrir la necesidad de garantizar un ingreso económico en una etapa vital en la que no se pueden desarrollar actividades remunerativas. Si bien la seguridad económica es primordial en la vejez, es importante también asegurar que los programas de seguridad social se complementen con otras políticas sociales. Es decir, la protección social va más allá



La protección social incluye a la seguridad social, pero también a los programas y esfuerzos que realiza el Estado para garantizar un envejecimiento con ejercicio pleno de derechos..”

de la seguridad social, entendida como una garantía de calidad de vida y de bienestar social durante todo el ciclo de vida. La protección social incluye a la seguridad social, pero también a los programas y esfuerzos que realiza el Estado para garantizar un envejecimiento con ejercicio pleno de derechos.

En este sentido la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que fue aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio del año 2015, y ratificada por siete países de la región se presenta como una brújula en materia de protección y promoción de los derechos de las personas mayores, que permite identificar desafíos y tareas pendientes. La misma favorece el trazado de un horizonte de trabajo para avanzar en la ampliación de derechos tendiente a mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

Los principios y artículos de la Convención nos guían en el diseño de lineamientos que contribuyan a una vejez con plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Hitos que se presentan en esta etapa vital, como la jubilación, la posible viudez, el fallecimiento de familiares y pares pueden generar una disminución en las oportunidades de interacción social. Se identifican la viudez, el no haber tenido hijos y la institucionalización como las causas más frecuentes de disminución de los contactos sociales en la vejez.

Dentro de un sistema integral de atención a las personas mayores se necesita la atención progresiva, la continuidad de cuidados, y el desarrollo de cuidados de largo plazo. Con el marcado incremento del grupo de los viejos-viejos no sólo es esperable que aumenten las personas cuyas redes de apoyo social sean insuficientes y disfuncionales, sino también los casos de dependencia y con ellos la necesidad de cuidados especiales y de largo plazo.

Consolidar un sistema progresivo de atención permite fortalecer el apoyo social en la vejez, punto trascendente para contribuir a un envejecimiento activo. El apoyo social ha sido un tema ampliamente abordado, tanto en la investigación como en la intervención con personas mayores.



Dentro de un sistema integral de atención a las personas mayores se necesita la atención progresiva, la continuidad de cuidados, y el desarrollo de cuidados de largo plazo.

El apoyo social en el envejecimiento

Se ha verificado el efecto del apoyo social sobre el bienestar integral en la vejez. Es sustancial implementar programas que se propongan el fortalecimiento de las redes y las relaciones interpersonales. El trabajo desde este enfoque permite el empoderamiento de los adultos mayores, posibilita el mantenimiento de su autonomía, así como apunta a mejorar su integración social y elevar su calidad de vida. (Arias, 2004).

El libro Blanco del envejecimiento activo (2010) refiere que “la relación entre la red social y la salud de la persona es un círculo vicioso de forma que la presencia de una red social substancial protege la salud del individuo y la salud del individuo mantiene la red social, así como la presencia de una enfermedad crónica en una personas afecta negativamente a la red social de esa persona que a su vez impactará negativamente en la salud del individuo, cosa que a su vez aumentará la retracción de la red y así en espiral de deterioro recíproco”.

Si bien los hallazgos de investigación muestran ampliamente la importancia de la red de apoyo social en la vejez, así como sus implicancias sobre el bienestar y la salud integral, durante mucho tiempo existió un amplio consenso acerca de las limitaciones y carencias que presentaban las redes en esa etapa de la vida. Como regla general se consideró que la red sufría severas pérdidas durante la vejez, a la vez que existían escasas posibilidades de incluir nuevos vínculos. Estas circunstancias generaban situaciones de extremo aislamiento social, sentimientos de soledad y diversas patologías que de ellas se derivaban. En la actualidad esos supuestos han sido cuestionados de manera reiterada.

Sluzki, C. (1996) describe una serie de situaciones que atentan contra el mantenimiento de las redes sociales. Ellos son: el incremento de las personas que viven solas, muchas parejas deciden no tener hijos o tienen hijos adultos que viven lejos, las migraciones internas rompen el entramado de la red social, hay menos presión social a participar de actividades en la comunidad y una merma en las actividades ligadas al mantenimiento de los vínculos con la familia extensa.

Se pueden distinguir tres fuentes de apoyo social. En el plano más externo y general identifican las relaciones comunitarias y reflejan la integración social más amplia. En un segundo nivel aparecen las relaciones de parentesco, de amistad, laborales que se establecen con un número amplio de personas y presenta un sentimiento de vinculación, de significado e impacto mayor que en el plano comunitario. En tercer lugar las relaciones íntimas y de confianza que constituyen los vínculos más significativos y centrales.

En lo que respecta a los apoyos informales que brindan las redes comunitarias cabe distinguir entre los provenientes de organizaciones que dirigen su acción específicamente a los mayores y los de aquellas que organizan sus actividades en función de otros parámetros. Las personas mayores reciben apoyo bajo la forma de aportes instrumentales, materiales o de ayuda emocional.

Guzmán, Huenchuán y Montes de Oca (2002) plantean que los apoyos brindados por fuentes formales pueden provenir del ámbito público o privado, poseen una estructura burocrática y objetivos orientados a ofrecer ayuda en determinadas áreas específicas. Los apoyos pueden ser proporcionados a partir de políticas públicas, otorgamiento de subsidios y programas de prestación de servicios de diversa índole (servicios públicos, seguridad social y salud) en la que trabajan profesionales o voluntarios. La disponibilidad de este tipo de apoyo se vincula con el nivel de institucionalidad existente en un territorio determinado. Por otra parte, señalan que los apoyos proporcionados por fuentes informales corresponden a las redes personales (tanto de relaciones familiares como no familiares) y a las comunitarias que no estén estructuradas como programas de apoyo. El despliegue de fuentes de apoyo formal se presenta una valiosa oportunidad de intervención por parte del estado para acompañar políticas que refuercen los apegos sociales y fortalezcan las redes sociales de la población mayor.

Ambas fuentes de apoyo son importantes y necesarias. Es importante considerar que es necesario articular acciones de ambos niveles de apoyo social para dar respuesta a determinadas problemáticas de los mayores, desarrollar acciones conjuntas y coordinadas. Pero esta articulación por parte de las fuentes de apoyo formal e informal es muy compleja, no pudiéndose encontrar una resolución equilibrada entre Estado, sociedad civil e iniciativa privada para lograr la protección social de los más desventajados. (Montes de Oca, 2003).

Tomando las recomendaciones que fueron delineadas en el Plan Madrid 2002, los Estados deben ofrecer oportunidades, programas y apoyo para alentar a las personas de edad a participar o seguir participando en la vida cultural, económica, política y social y en el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Para ellos plantea tomar medidas para proporcionar asistencia comunitaria y apoyo a la atención familiar; mejorar la calidad de la asistencia y el acceso a la asistencia comunitaria a largo plazo.

La integralidad es clave en la implementación de las políticas dirigidas a este grupo poblacional. La fragmentación de los servicios sanitarios de los servicios sociales comunitarios, así como la falta de coordinación entre los diferentes niveles de atención comprometen el éxito de los programas que se ejecuten. Aun en los casos en que existen sistemas integrados de asistencia comunitaria, éstos suelen carecer de la capacidad suficiente porque tienen escasos recursos humanos calificados. Para dar respuesta a este déficit es sustancial que se desarrollen acciones desde el estado para capacitar a los recursos humanos que atiendan las necesidades de las



Es sustancial que se desarrollen acciones desde el estado para capacitar a los recursos humanos que atiendan las necesidades de las personas mayores, cambiando la mirada asistencialista hacia un abordaje basado en la perspectiva de derechos humanos.

personas mayores, cambiando la mirada asistencialista hacia un abordaje basado en la perspectiva de derechos humanos.

La posibilidad de que los mayores que padecen diferentes grados de limitaciones en su capacidad funcional permanezcan insertos en la comunidad, sin lugar a dudas, es la situación más deseable y en nuestro medio la más frecuentemente buscada por los familiares y las mismas personas mayores. Para ello es imprescindible desarrollar sistemas alternativos que ofrezcan al adulto mayor oportunidades de interactuar activamente con su entorno.

Conclusiones

Para concluir la región se enfrenta a un nuevo escenario. El mismo plantea revisar las intervenciones en el campo de lo social que se vienen desarrollando para dar respuesta a las necesidades particulares de la población añosa. Esta perspectiva reclama nuevas acciones para enfrentar el desafío de encontrar distintos caminos, de acompañar a las personas mayores a envejecer con seguridad y dignidad, apuntando a lograr un envejecimiento con salud, para mantener la independencia, prevenir y demorar la aparición de enfermedades y discapacidades y mejorar el funcionamiento y la calidad de vida de las personas de edad avanzada.

Para ello los estados deben encaminar sus esfuerzos para favorecer a los grupos de mayores más vulnerables, para disminuir la inequidad y habilitar espacios que favorezcan el protagonismo y garanticen los principios proclamados en la Convención Interamericana, primer instrumento jurídico internacional específico para las personas mayores que existe en la región y que nos presenta una nueva agenda basada en derechos humanos.

Bibliografía

- Acrich, L. (2012) Las redes sociales y el apoyo social. En R. Aizen (comp) Adultos mayores somos todos Ejes de Gestión para Tercera Edad. Subsecretaría de Tercera Edad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: del Pilar
- Arias, C. (2008). El Apoyo Social en la Vejez: Alternativas de Acción frente a los Desafíos del Envejecimiento Poblacional. *Perspectivas en Psicología* 5 (2), 54-61.
- Bertranou F. (2004). Protección Social y Mercado Laboral. OIT. Santiago de Chile.
- CELADE/CEPAL (2003) Informe de la Conferencia intergubernamental sobre envejecimiento. Hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Santiago de Chile

CEPAL (2017) Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía. Rev.1. Santiago: Naciones Unidas.

Engler T, Peláez Martha (2002). Más vale por viejo, lecciones de longevidad de un estudio en el Cono Sur. : Washington,DC

Huenchuan Navarro S., Sosa Portillo Z. (2003) Redes de apoyo y calidad de vida de personas mayores en Chile. Notas de Población Año XXIX 77. CEPAL CELADE División de Población Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

Lawton MP, Brody E. (1969) Assessment of older people: Self - maintaining and Instrumental Activities of Daily Living. The Gerontologist; 9: 179-186.

Montes de Oca Zavala M. (2003) Redes comunitarias, género y envejecimiento. El significado de las redes comunitarias en la calidad de vida de hombres y mujeres adultos mayores en la Ciudad de México. Notas de Población Año XXIX 77. CEPAL CELADE División de Población Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

Naciones Unidas (2002) Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento: Madrid.

Sluzki C. (1996). La red social: Frontera de la práctica sistémica. Barcelona: Gedisa