



# Boletín 9

## Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe

Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas y la OEA  
Declaración de Brasilia y derechos humanos  
Tercera conferencia regional sobre envejecimiento  
Parlamentarios y derechos de las personas mayores  
Abuso y maltrato en la vejez  
Pensión alimentaria en la Ciudad de México  
Institucionalidad pública y envejecimiento



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Asdi



UNFPA

## Editorial

Entre 2010 y 2011, gracias al financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el CELADE-División de Población de la CEPAL implementó el componente 3 “Estrategias de protección social para una sociedad que envejece”, en el marco del programa conjunto CEPAL-ASDI 2010-2011 “Protección e inclusión social en América Latina y el Caribe”.

El objetivo del componente fue contribuir a mejorar la capacidad técnica de los países de la región para la aplicación de las recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y de sus principales adaptaciones regionales —la Estrategia Regional y la Declaración de Brasilia—, desde la perspectiva de la inclusión y la protección social.

Durante estos dos años se han desarrollado distintas actividades para cumplir con este propósito. En 2010 se realizó el curso internacional *Envejecimiento y estrategias de protección social en América Latina*, en el que participaron 37 profesionales de 17 países de la región —la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

En 2011 se apoyaron dos reuniones internacionales: el *Primer encuentro interparlamentario sobre las personas mayores*, realizado en Managua, Nicaragua, en septiembre, y el *Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores*, realizado en Santiago de Chile en noviembre.

También se publicaron documentos sobre los derechos de las personas mayores, la protección de la salud, indicadores sobre el envejecimiento, mujeres mayores, legislación comparada,

entre otros temas. En la última fase del proyecto se está construyendo un banco de datos que reúne información sociodemográfica, legislativa e institucional sobre las personas de edad. Otro logro fue la graduación de la primera generación de la Especialización Envejecimiento y Sociedad de Nicaragua, organizada por el Consejo Nacional de Universidades y ejecutada por la Universidad Politécnica. En esta actividad, el CELADE implementó la modalidad a distancia del programa de formación, gracias al aporte de la cooperación sueca. Además, el proyecto ha facilitado los preparativos de la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, que se realizará en Costa Rica en 2012.

Próximo a finalizar el proyecto, se puede afirmar que el aporte de la ASDI en el tema del envejecimiento y el desarrollo ha permitido fortalecer el trabajo que la CEPAL realiza en esta materia, así como la labor que emprenden distintos actores nacionales y regionales en este campo de la realidad social.

Este número del boletín está marcado por la proximidad de la celebración del décimo aniversario de la adopción del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que se celebrará el año próximo. En este escenario, esta entrega de *Envejecimiento y Desarrollo* incluye una nota dedicada al evento regional de su conmemoración: la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe.

Otro artículo se ocupa de analizar la contribución de algunos mecanismos y organismos del sistema normativo internacional al protagonismo creciente

que han adquirido las personas de edad en la agenda de los derechos con posterioridad a la aprobación de la Declaración de Brasilia. También se dedica una nota a la labor de los grupos de trabajo sobre las personas mayores de la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas.

Las acciones de los parlamentos de los países de la región en materia de envejecimiento y los progresos nacionales en el campo de la institucionalidad que se ocupa específicamente de las personas de edad son otros temas que se abordan en este número, y que junto a la iniciativa de proclamar un día mundial de toma de conciencia del abuso y el maltrato en la vejez en el marco de las Naciones Unidas, delinean un panorama de preocupación por la protección de los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. En el espacio habitualmente dedicado a conocer buenas prácticas se comenta la pensión alimentaria para las personas de edad en la Ciudad de México, un programa que ha contribuido a disminuir las desigualdades dentro de este grupo etario en esa gran urbe.

Vistos como un proceso, estos diez años que han transcurrido desde la gestación del Plan de Acción de Madrid representaron un gran avance hacia el posicionamiento y consolidación de las personas mayores como sujetos de derechos, y los países de la región han desempeñado un rol relevante en este hecho. Las actividades del CELADE durante estos años, y puntualmente las desplegadas en el marco del programa de cooperación con la ASDI, ha buscado generar y ofrecer herramientas para contribuir con este proceso general, que este número del boletín procura condensar en sus páginas.



**Dirk Jaspers\_Fajjer**

Director, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)  
División de Población, CEPAL

Foto: Juan Manuel Herrera - OAS/OEA



## Envejecimiento y derechos humanos

# Los grupos de trabajo de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos

*Los grupos de trabajo sobre las personas mayores constituidos en el ámbito internacional e interamericano han hecho un aporte fundamental para el análisis sistemático de la protección jurídica de sus derechos humanos.*

*El informe que el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en el 66º período de sesiones de la Organización destacó la contribución del Grupo de trabajo sobre los derechos humanos de las personas mayores y lo instó a continuar su labor.*



Foto: Gentileza UN Photo, Milton Grant.

La visibilidad creciente que han adquirido las personas mayores y sus derechos en la agenda internacional tiene su correlato en la creación de sendos grupos de trabajo relativos a este tema en el ámbito de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Buena parte del impulso para su creación se explica por la necesidad cada vez más nítida de contar con un instrumento internacional específico para la protección de sus derechos.

### Superar las brechas de protección

El Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas mayores fue establecido por la Asamblea General en 2010. Su propósito es aumentar la protección de los derechos de las personas de edad. Para ello, se ha ocupado de examinar el marco

internacional vigente en esta materia, determinar sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, incluso mediante el estudio de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas.

En 2011 el grupo sesionó en dos ocasiones. En abril se concentró en la situación de los derechos de las personas mayores en el mundo y se discutió sobre la estructura internacional y regional para su protección. En agosto se consideraron los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, la discriminación múltiple, la violencia y el abuso en la vejez. En ambas instancias el debate permitió identificar las posibles brechas de protección y las formas de superarlas.

### Igualar a los desiguales

A nivel interamericano, el espacio específico de discusión se constituyó

en 2011, cuando la Asamblea General de la OEA solicitó al Consejo Permanente establecer un grupo de trabajo conformado por representantes nacionales y expertos del sector académico, la sociedad civil, los organismos internacionales y las agencias especializadas.

Su objetivo está aún más claramente encaminado a elaborar una convención específica a nivel regional, a partir de un diagnóstico que advierte una situación de vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores, lo que *“ha generado la conciencia en las sociedades de la necesidad de que los Estados intervengan para garantizar el principio de no discriminación igualando a los desiguales”*, como sostiene en un informe de circulación reciente.

## Declaración de Brasilia

# El creciente impulso de los derechos humanos de las personas mayores

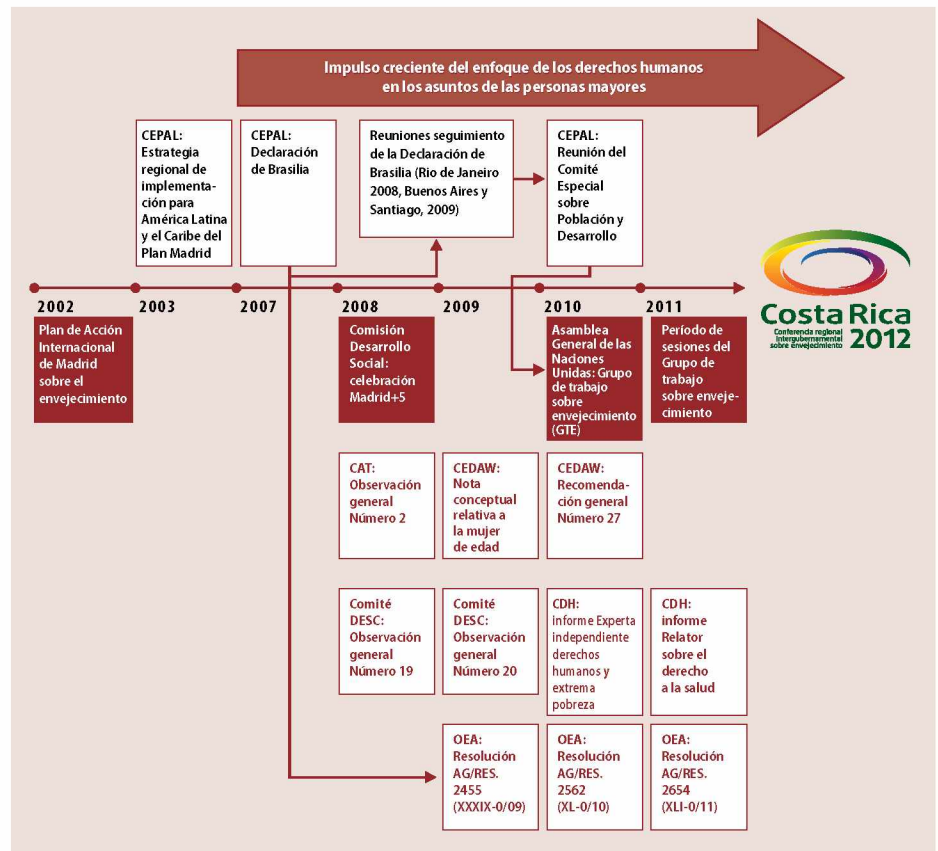
*Desde la aprobación de la Declaración de Brasilia, en 2007, las personas mayores han adquirido un espacio cada vez más notorio en la agenda de los derechos humanos, tanto a nivel regional como internacional.*

Algunas décadas atrás, la situación de las personas mayores se entendía como un asunto de asistencia social, y para su tratamiento se las consideraba objetos de tutela. Su entrada en la agenda internacional de los derechos humanos es reciente, y ha ocurrido de la mano de la promoción del enfoque de derechos impulsado por el sistema de las Naciones Unidas.

En América Latina y el Caribe, desde la aprobación de la Declaración de Brasilia, en 2007, las personas mayores también ocupan un lugar cada vez más destacado en el campo del desarrollo social y los derechos humanos. La labor de algunos organismos y mecanismos del sistema normativo internacional ha sido decisiva en este protagonismo creciente.

El trabajo realizado por la Comisión de Desarrollo Social, que tiene a su cargo el seguimiento mundial del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, ha contribuido con la conformación de este escenario. También lo han hecho los comités de los tratados y el Consejo de Derechos Humanos.

### Avances internacionales sobre la aplicación de los derechos humanos a los asuntos de las personas mayores en el marco de las Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia.

*Desde la adopción del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento se han dado pasos importantes para la visibilización de las personas de edad como sujetos que requieren una protección especial de sus derechos. Los órganos derivados de los tratados de las Naciones Unidas y los mecanismos regionales de derechos humanos han hecho su aporte en este proceso, y la Declaración de Brasilia implicó un paso decisivo, al consensuar a nivel regional la necesidad de impulsar la aprobación de un instrumento específico en esta materia.*

La Organización de los Estados Americanos ha adoptado resoluciones para proteger los derechos de las personas mayores y ha impulsado una convención interamericana con ese propósito, en tanto que la creación del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas ha supuesto otro paso decisivo en este proceso.

### La contribución de los comités de los tratados

Aunque la protección que proporcionan las convenciones internacionales a los derechos de las personas de edad es en cierta medida limitada, los órganos encargados de su supervisión han desarrollado una interpretación progresiva después de 2007 que la ha reforzado parcialmente.



El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha contribuido a comprender el contenido de estos derechos en el contexto del envejecimiento. En su Observación general N° 19, de 2008, se ocupó del contenido normativo del derecho a la seguridad social, y en la Observación general N° 20, del año siguiente, abordó los motivos prohibidos de discriminación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha prestado atención a la situación de las mujeres mayores. En 2009 elaboró una nota conceptual relativa a la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos, en la que se reconoció que los cambios en la estructura etaria de la población tienen profundas consecuencias para sus derechos y su protección frente a la discriminación. Con la Recomendación general N° 27, de 2010, se propuso identificar las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres mayores y realizar recomendaciones en materia de políticas.

En su Observación general N° 2, de 2008, el Comité de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes estableció la protección de ciertas personas o grupos que corren mayor peligro de ser torturadas o recibir malos tratos, entre ellas las personas mayores.

### El aporte de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son mecanismos no convencionales —es decir, no son establecidos por convenciones, sino por resoluciones de los órganos políticos de las Naciones Unidas. Están integrados por expertos independientes y por relatores que actúan a título independiente.

La experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentó en 2010 un informe centrado en las pensiones no contributivas, sosteniendo que los Estados deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que proporcionen prestaciones a todas las personas mayores sin discriminación alguna.



Foto: Gentileza UN Photo, Milton Grant.

En 2011, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental realizó un estudio en el que se concentró en las personas de edad. En el informe se planteó que la sociedad debe dejar de aspirar exclusivamente a que los ciudadanos envejeczan de manera saludable, para promover su inclusión plena en la sociedad y su desarrollo como titulares de derechos.

Aunque todas estas acciones suponen una línea de progreso en el reconocimiento de los derechos de las personas mayores en el marco normativo internacional, en opinión de varios Estados latinoamericanos, una convención le daría a los derechos de las personas mayores una base más consistente.

### Las mujeres mayores, la discriminación y los derechos humanos

Si la protección de los derechos de las personas de edad demanda mecanismos específicos, los de las mujeres mayores exigen un esfuerzo adicional, puesto que además de la discriminación por razón de la edad, ellas deben enfrentar las desventajas derivadas de la desigualdad de género.

En América Latina, el 29% de las mujeres mayores eran analfabetas en el período 2005-2007. En países como el Ecuador, Guatemala, El Salvador, la República Dominicana, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia,

Honduras y el Paraguay, menos del 20% de las mujeres mayores de 60 años recibía ingresos por jubilación o pensión alrededor de 2007.

Como se sostiene en la Recomendación general N° 27, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, si bien tanto los hombres como las mujeres de edad son objeto de discriminación, ellas experimentan más desventajas: *“El efecto de las desigualdades de género a lo largo de la vida se agrava con la vejez y con frecuencia se basa en normas culturales y sociales hondamente arraigadas. La discriminación que sufren las mujeres de edad suele ser el resultado de una distribución injusta de recursos, malos tratos, abandono y restricción del acceso a servicios básicos”* (párrafo 11).



Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012

## Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe

*La igualdad, la solidaridad y los derechos serán los ejes de los debates de la Conferencia de 2012.*

Ningún país de la región ha estado ajeno al proceso iniciado en Madrid hace nueve años. La Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento adoptada en 2003, y luego la Declaración de Brasilia de 2007, reforzaron este impulso y abrieron nuevas posibilidades de acción, tanto en el ámbito legislativo como en el programático y el institucional; sin embargo, los desafíos persisten.

### Consolidar lo avanzado

En las distintas instancias de trabajo convocadas para el seguimiento de la Declaración de Brasilia se ha insistido en la necesidad de consolidar los avances logrados, ampliar sus alcances, impulsar un mayor desarrollo de las acciones dirigidas a las personas mayores, así como fortalecer la cooperación sur-sur. Así lo expresaron los Estados miembros de la CEPAL en las reuniones de seguimiento de la Declaración de Brasilia —celebradas en Río de Janeiro en 2008 y Buenos Aires y Santiago en 2009.

El segundo ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, bajo el lema “*La plena implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento: situación social, bienestar y dignidad, el desarrollo y la realización de todos los derechos humanos de las personas mayores*”, se inicia a nivel mundial en 2011 y concluye

formalmente en 2013, en el marco del 51º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social.

Se trata de una oportunidad propicia para que los países de la región revisen las acciones emprendidas en el último tiempo, destaquen sus logros más significativos e identifiquen las acciones clave en las que concentrarán sus esfuerzos en los próximos cinco años.

### Costa Rica 2012

En los Acuerdos sobre población y desarrollo: temas prioritarios 2010-2012, adoptados por el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo en su última sesión ordinaria —celebrada en mayo del año pasado— y ratificados en la Resolución 657 del XXXIII período de sesiones de la CEPAL de 2010, se estableció la realización de un evento regional en América Latina y el Caribe para la conmemoración de los diez años del Plan de Acción Internacional de Madrid.

Cumpliendo con este mandato, la CEPAL y el Gobierno de Costa Rica están convocando a la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, que se realizará del 8 al 11 de mayo de 2012 en la ciudad de San José. El tema central de la reunión

será “Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad”.

### Los objetivos y temas de la Conferencia

La reunión tendrá por objetivo principal examinar los logros relativos a la aplicación de los compromisos internacionales contraídos por los países miembros de la CEPAL en la Declaración de Brasilia, adoptada en 2007.

Servirá además para identificar las acciones clave relativas a su aplicación durante los próximos cinco años, específicamente aquellas que permitan reforzar las capacidades nacionales para atender a los principales desafíos y temas emergentes en relación con las personas mayores. Permitirá también acordar la contribución regional que se presentará ante la Comisión de Desarrollo Social, en febrero de 2013.

Los temas que se prevé tratar en la Conferencia son: (i) el desarrollo de una estructura institucional pública para el escenario sociodemográfico actual; (ii) la protección de los derechos de las personas mayores en los ámbitos nacional, regional y mundial; (iii) la inclusión y el fortalecimiento de los servicios sociales como parte de la agenda sobre el envejecimiento, y (iv) los mecanismos

### Etapas metodológicas para evaluar los avances nacionales en la implementación de la Declaración de Brasilia



Fuente: Elaboración propia.



nacionales para la implementación de la Declaración de Brasilia.

Como ocurrió en Brasilia en 2007, se espera que la Conferencia convoque una amplia participación de representantes de los Estados miembros de la CEPAL, y se arribe a consensos que fortalezcan las acciones dirigidas a impulsar el bienestar y los derechos humanos de las personas mayores.

### Los informes nacionales

En este ciclo de examen y evaluación nacional se deben registrar y analizar los avances logrados desde la adopción de la Declaración de Brasilia (2007 en adelante). Para ello, los países utilizarán una metodología que contempla el desarrollo de tres etapas de trabajo: (i) inventario y evaluación general de las acciones dirigidas a las personas mayores en los aspectos legislativos, administrativos, programáticos e institucionales, (ii) identificación y análisis de buenas prácticas desde



Foto: Gentiliza SENAMA, Chile.

la perspectiva de los derechos de las personas mayores, y (iii) definición de las acciones clave a emprender para reforzar la protección de los derechos de las personas mayores en los próximos cinco años.

En Chile, representantes de 16 gobiernos y expertos internacionales en materia de envejecimiento, destacaron los esfuerzos realizados en la región por darle una mayor visibilidad a las necesidades e intereses de las personas mayores y advirtieron sobre los desafíos pendientes que limitan la protección total de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

## Perfilando desafíos

### Encuentro de seguimiento de la Declaración de Brasilia

*Ad portas del décimo aniversario del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, los países de la región concluyeron que deben trascender las acciones desarrolladas, cambiar los paradigmas de trabajo y considerar una participación activa de las personas mayores.*

En el marco del proceso de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento tras los diez años de su gestación, el 9 y 10 de noviembre de 2011 se realizó en la sede de la CEPAL, en Santiago, el Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores.

La actividad permitió valorar los logros alcanzados por los países de la región en este campo temático, centrados especialmente en el desarrollo institucional público, los servicios sociales y de cuidado de las personas mayores. Pero sobre todo, sirvió para

consensuar las materias pendientes más significativas y los desafíos ligados a ellas. Rosa Kornfeld, Directora del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) de Chile, sintetizó los retos más relevantes en las conclusiones del encuentro:

- Crear y fortalecer instituciones públicas que permitan abordar el envejecimiento de la población en los países de la región.
- Fortalecer la autonomía de las personas mayores y una imagen real de la vejez que considere su heterogeneidad.
- Integrar los sistemas médicos y sociales, para que sean capaces de adoptar medidas específicas y cambiar el rumbo según las coyunturas.
- Fortalecer las acciones de formación y capacitación geriátrica y gerontológica desde una pedagogía de la acción, y desarrollar nuevas metodologías de trabajo con y para los mayores.

- Generar conocimiento a partir de las prácticas, de modo que el sector público sea un agente generador de teorías además de un productor programático.
- Propiciar la participación activa de las personas mayores en todas las acciones que les competen.

Las desigualdades que siguen experimentando las personas de edad y los déficit de las instituciones públicas para abordar cabalmente las implicancias del proceso de envejecimiento de la población condensan los desafíos más importantes que impone el escenario futuro de la región.



## Legislación

# El aporte de los parlamentarios a la protección de los derechos de las personas mayores

*Durante la última década, en los parlamentos de la región se han impulsado numerosas acciones a favor de las personas de edad.*

Así como el pleno del Parlamento Europeo designó a 2012 como el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad entre Generaciones, con el objetivo de aumentar la conciencia pública sobre los desafíos del envejecimiento de la población y la importancia de mantenerse activos en la vejez, en América Latina, los parlamentos también han incluido cada vez con mayor frecuencia los temas del envejecimiento en su labor.

### La contribución para Madrid 2002

En 2000, la XII Reunión de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Latinoamericano decidió elevar a las autoridades de los Estados miembros algunas recomendaciones y decisiones relativas a las personas mayores. Entre ellas se encontraban la elaboración de una ley marco para su promoción integral; el impulso para incorporar en los instrumentos jurídicos internacionales relativos a los derechos humanos el rechazo a la discriminación por edad, y la instrucción a aquellos países cuyas Constituciones no lo contemplaban, que promovieran iniciativas con el mismo fin en las normas fundamentales y consagrarán la obligación del Estado de velar por las personas mayores. También

se recomendó a los parlamentos de los Estados miembros colaborar en los preparativos para la participación en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento que se avecinaba, y que emprendieran las acciones necesarias para promover la elaboración y adopción de una Declaración Universal de los Derechos del Adulto Mayor, propuesta que se presentó en la Segunda Asamblea Mundial, realizada en Madrid en 2002.

### El rol nacional

En los últimos años, los parlamentos de los países latinoamericanos han continuado impulsando acciones a favor de las personas mayores dentro del ámbito nacional. Es el caso de las comisiones parlamentarias en la Argentina, el Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, entre varias otras. La Comisión de Población, Desarrollo y Municipios en Nicaragua lideró la adopción de la Ley 720 sobre personas mayores. La Comisión Especial del Adulto Mayor en Chile está trabajando en la promoción de una ley integral de las personas mayores. La Comisión de Familia y Seguridad Social en el Brasil ha elaborado proyectos de ley para mejorar la protección de los derechos en la vejez en una amplia variedad de ámbitos, y la Comisión de la Tercera Edad en la Argentina también ha cumplido un papel preponderante en la ampliación de los derechos sociales en la edad avanzada, y actualmente está estudiando la viabilidad de una ley de protección integral de los derechos de las personas mayores. En el Salvador, los parlamentarios están trabajando en la modernización de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor.

### Centroamérica y la cuenca del Caribe

En septiembre de este año se realizó en Managua la IV reunión de la Comisión Interparlamentaria de Cohesión Social y Lucha contra la Pobreza del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), de la que surgió una importante resolución relacionada con los derechos de las personas mayores.

El principal compromiso planteado en esa resolución es comenzar a elaborar en un plazo breve una propuesta de ley marco regional sobre el tema de la persona mayor, para que sirva como referencia en la armonización, modernización y homologación de las legislaciones nacionales pertinentes, y hacerlo con la participación de las organizaciones de personas de edad.

La iniciativa surge de un diagnóstico según el cual la falta de armonización legislativa tiene como resultado "que los Estados, en mayor o menor medida, se aparten de los estándares mínimos universales de derechos humanos dando lugar a la discriminación de las personas adultas mayores". El escenario se completa con la falta de canales institucionales de participación en los asuntos que afectan a las personas de edad y la ausencia de un instrumento jurídico vinculante en el ámbito internacional.

Aunque las legislaciones que se ocupan de las personas mayores en estos países se pueden mejorar, sus imperfecciones son parte de un proceso en construcción, puesto que fue en ellos donde se originaron las primeras leyes de protección de los derechos de las personas de edad de la región, que impulsaron procesos legislativos en el resto de los países.



## Naciones Unidas

# Día mundial de toma de conciencia del abuso y maltrato en la vejez



NACIONES UNIDAS

*Desde que el maltrato contra las personas mayores fue reconocido como un problema social en la década de 1980, se ha producido un largo debate sobre su definición, tipologías y formas de evitarlo.*

*El maltrato se define como un acto único y reiterado u omisión que causa daño o aflicción, y que se produce en cualquier relación donde exista una expectativa de confianza. Los tipos reconocidos incluyen desde el maltrato físico y psicológico hasta el patrimonial y el autoabandono.*



Foto: Gentileza UN Photo, Gaston Guarda.

El maltrato es un problema en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud ha estimado que cerca del 5% de las personas mayores de los países de altos ingresos y al menos 4 millones en Europa han sufrido alguna experiencia de maltrato. En la región, los registros revelan un aumento de su incidencia. Colombia reportó un incremento del 50% de casos entre 2005 y 2010; y en México un 27% de las mujeres mayores sufrieron un incidente de violencia en 2006. Globalmente, se prevé que el número de personas mayores maltratadas aumente a medida que los países experimenten un rápido envejecimiento de la población sin emprender las medidas necesarias para prevenir este flagelo. El maltrato de las personas mayores,

en sus diversas formas, tiene serias repercusiones. El físico puede suponer períodos de convalecencia más prolongados que deriven en la muerte. Desde una perspectiva social, la consecuencia más grave es el aislamiento, la disminución de la autoestima y la sensación de inseguridad, que favorecen la creación de estereotipos negativos de la vejez asociados a la desvinculación y a la falta de proyectos individuales. Desde una mirada económica se advierten los gastos en servicios especializados y de entrenamiento del personal para prevenir y atender las situaciones de maltrato, sumados a las pérdidas patrimoniales a causa del aprovechamiento y el despojo de fondos o haberes.

### Cambio de perspectiva

En las últimas décadas, la violencia contra las personas de edad ha traspasado el mundo privado para someterse al escrutinio público. En 2008, el Comité contra la Tortura reafirmó que las personas mayores corren mayor riesgo de recibir malos tratos, y que por lo tanto los Estados deben garantizar su protección y velar por la aplicación de otras medidas positivas de prevención. La iniciativa de la Argentina —en nombre del Grupo de los 77 y China— para designar el 15 de junio como Día mundial de la toma de conciencia del abuso y maltrato en la vejez, en el marco de las Naciones Unidas, puede suponer una enorme contribución para comprender este problema y concientizar a la población.

## Buenas prácticas

# La pensión alimentaria en la Ciudad de México a diez años de su creación

### *El gobierno de la ciudad complementa la pensión con la atención geriátrica y gerontológica.*

La necesidad urgente de brindar seguridad económica básica a las personas mayores de la Ciudad de México fue uno de los retos de los gobiernos que desde hace 14 años administran esta gran urbe. En este escenario, se inició en 2001 la operación del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. El programa constituye el pilar de los derechos sociales en la Ciudad de México y ha permitido atenuar las desigualdades en uno de los sectores más vulnerables de la población.

La pensión garantiza el acceso universal a una pensión alimentaria a toda persona mayor de 70 años, sobre la base de dos requisitos: ser residente del Distrito Federal y cumplir con la edad establecida. En noviembre de 2003 se aprobó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, y en octubre de 2008 se le realizaron modificaciones, con lo que se extendió el derecho a las personas de 68 años. En 2007 se creó el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores.

### El programa en cifras

Cuando el programa se inició, en marzo de 2001, contaba con 150.000 ciudadanos beneficiados. Para el cierre de 2011 se registraban poco más de 480.000 personas mayores; 297.464 eran mujeres (el 62%) y 182.706 eran hombres (38%).

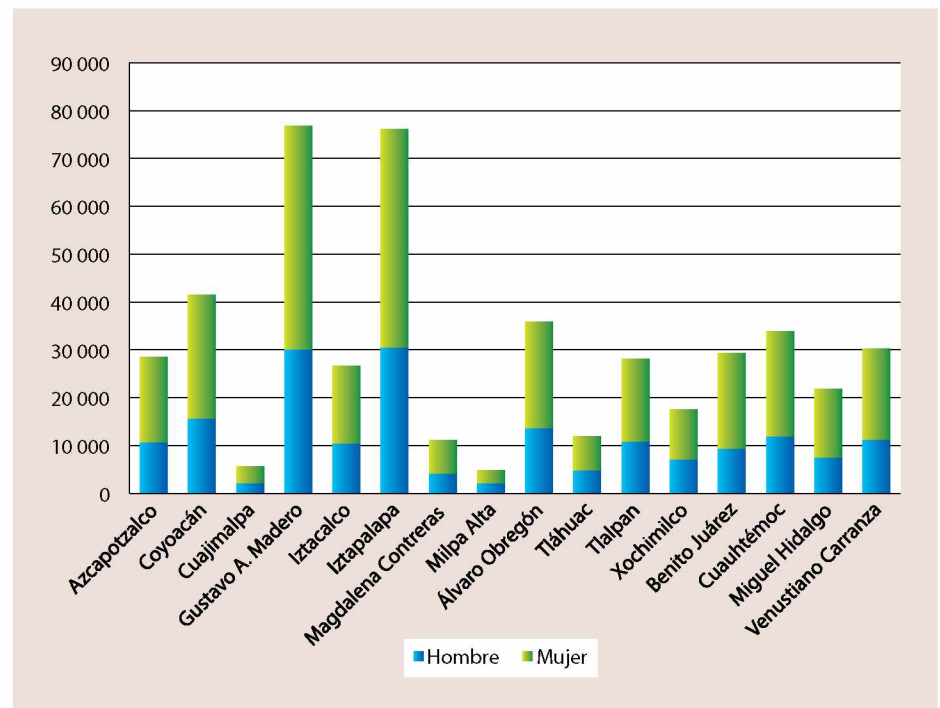
Durante sus 10 años de operación, esta pensión no contributiva ha permitido el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas mayores. Ello se ha logrado gracias a la solidez de los procedimientos con los que funciona el programa y la voluntad de destinar recursos crecientes para las personas de edad de la Ciudad de México.

La pensión representa el único ingreso económico para el 15% de los hombres y el 29% de las mujeres que la reciben, y para el 80% de ellas constituye la primera percepción económica propia en su vida. Sobre la base de las encuestas anuales

de percepción de este beneficio, el 99% de las personas mayores que lo reciben se sienten bien; un 64% mejoró sus relaciones familiares; un 88% considera que su salud es mejor y el 90% opina que su alimentación es más adecuada.

La pensión se hace efectiva mediante una tarjeta electrónica, con la que cada mes la persona mayor dispone de 897,30 pesos (70 dólares de los Estados Unidos), valor que se incrementa anualmente conforme al salario mínimo. Puede ser utilizada en más de 4.000 establecimientos afiliados en el Distrito Federal.

### Ciudad de México: número de beneficiarios de la pensión alimentaria según sexo y delegación, 2011



Fuente: Elaborado por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM) de la Ciudad de México, 2011.

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal actualiza mensualmente el registro de los beneficiarios de la pensión alimentaria, lo que hace que el padrón sea uno de los más confiables respecto de otros programas sociales. Al mes de diciembre de 2011, 480.000 personas mayores gozaban de este derecho. En el gráfico se puede apreciar su distribución por sexo y delegación.



# Institucionalidad pública y envejecimiento

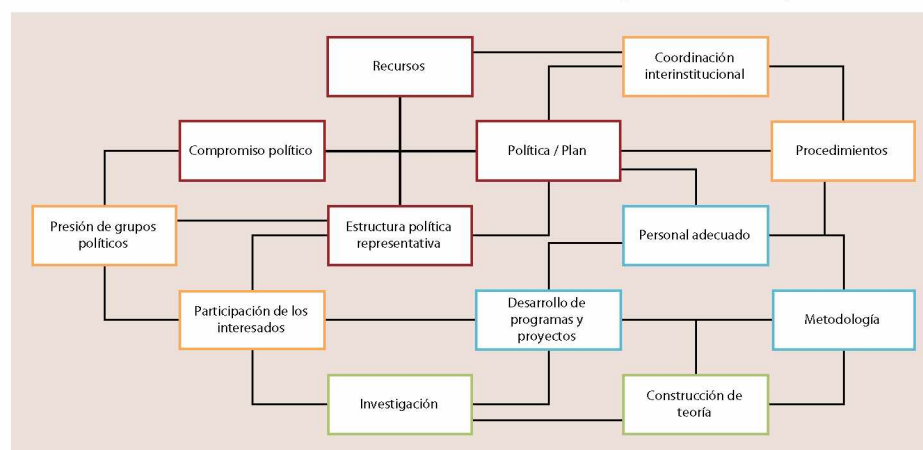
*Una institución específica a cargo de las personas de edad brinda estabilidad, un mandato claro y una perspectiva de desarrollo a mediano y largo plazo.*

La evolución de la ciencia política moderna ha tendido a soslayar que las políticas públicas existen dentro del contexto de las instituciones. Con frecuencia, quienes proponen e implementan políticas no prestan suficiente atención a este aspecto, y hacen caso omiso del hecho que las diversas iniciativas tienen requisitos institucionales de diferente tipo, muchos de los cuales no están completamente asegurados o lo están de manera desigual en ciertas áreas o temáticas relativas a la intervención.

Durante 2010 y 2011, el CELADE se dedicó a la construcción de un índice de institucionalización del envejecimiento. Para ello se identificaron 16 criterios que sirvieron de parámetros de análisis, los que fueron sometidos al escrutinio de especialistas, quienes los examinaron y evaluaron de acuerdo a su nivel de importancia.

De acuerdo a la jerarquización realizada por

## Red de institucionalización de los asuntos de las personas mayores



Fuente: Elaboración propia

De los 41 países analizados mediante un estudio del CELADE acerca de la institucionalidad pública regional que se ocupa de las personas mayores, en 15 la institución respectiva se creó después de 2002, es decir, tras el impulso que supuso el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

los consultados, el compromiso político, la estructura política representativa, la existencia de un plan y la disponibilidad de recursos constituirían un punto de partida ineludible de todo el proceso e impulsarían la marcha del resto de los elementos.

En opinión de los especialistas, la creación de una institución a partir de una prescripción legal brinda estabilidad, un mandato claro y una perspectiva de desarrollo a mediano y largo plazo. Este mandato legal debe ir acompañado de una asignación presupuestaria suficiente para

poner en funcionamiento la institución y cumplir con sus obligaciones. A su vez, es indispensable contar con una política o plan que articule el quehacer institucional. Esta herramienta debe construirse como una respuesta operativa para hacer efectivas las garantías contenidas en la ley que da origen a la institución.

Estos aspectos son fundamentales para ampliar el ámbito de influencia de las instituciones dirigidas a las personas mayores y así avanzar en su consolidación y sostenibilidad a lo largo del tiempo.

## El escenario regional

En América Latina, varios países han creado un organismo público a cargo de las políticas y programas para las personas mayores. Se trata de direcciones dentro de un ministerio sectorial (la Argentina, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, el Perú y Honduras); de institutos o servicios (Chile, la República

Bolivariana de Venezuela, México y el Uruguay) o de un consejo (el Brasil, Costa Rica y la República Dominicana). También hay otros donde se trata de un programa (Cuba y Guatemala), o bien de un área del bienestar social en que las personas mayores son consideradas parte de las poblaciones vulnerables (Colombia y Panamá).

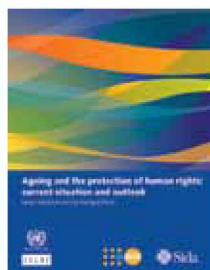
En el Caribe de habla inglesa también existe un amplio desarrollo de las instituciones encargadas de las personas mayores. Las Antillas Neerlandesas, Aruba, las Bahamas, Barbados, Belice, las Islas Vírgenes Británicas, Guyana, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía cuentan con una institución específica dedicada al tema.



# Publicaciones

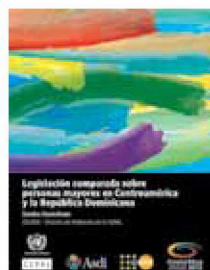
# CELADE

<http://www.cepal.org/celade/envejecimiento>



## Ageing and the protection of human rights: current situation and outlook

La publicación constituye la versión en inglés de un documento que se centra en el mandato de impulsar la elaboración de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad, surgido de la Declaración de Brasilia. Para ello, se revisan modelos conceptuales y teóricos que han servido de base para el abordaje de los asuntos de las personas de edad; se brinda un panorama de las normas relacionadas con la promoción y protección de sus derechos a nivel internacional y regional; se analizan las legislaciones latinoamericanas en esta materia y se identifican los argumentos que justifican la aprobación de esta convención, los contenidos mínimos que debería incluir y las medidas para promover su aprobación.



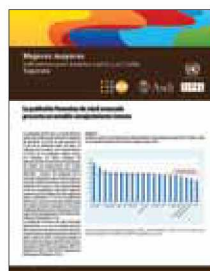
## Legislación comparada sobre personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana

El estudio revisa las principales referencias internacionales sobre las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos de las personas mayores, considerando el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y el interamericano, además de las políticas mundiales y regionales a favor de las personas de edad. En una segunda parte se presenta un análisis comparado del marco de protección jurídica de los derechos de las personas mayores en Centroamérica y la República Dominicana, analizando el reconocimiento constitucional de estos derechos y la legislación específica en la materia.



## La protección de la salud en el marco de la dinámica demográfica y los derechos

El número 100 de la serie *Población y desarrollo* ofrece un panorama detallado de la forma y el contenido del derecho a la salud y su vinculación con la protección social en la región. Para ello, se expone el modo en que se ha plasmado en tratados internacionales del ámbito internacional e interamericano. Se realiza además un análisis particular de la situación del derecho a la salud de algunos grupos específicos de la población, entre ellos las personas mayores, caso en el que se exploran la composición y el aumento de la demanda de cuidados y servicios sanitarios a causa de la edad en las próximas décadas, junto con su impacto en la salud pública y los servicios sociales.



## Mujeres mayores. Indicadores para América Latina y el Caribe (Separata)

Esta publicación ofrece un panorama de la situación de las mujeres de edad en la región, con datos sobre aspectos relevantes desde una aproximación sociodemográfica a este grupo específico de la población adulta mayor, que además de experimentar desigualdades sociales estructurales a causa de su edad, debe afrontar las propias del género. Para ello se proveen datos sobre su composición etaria y su esperanza de vida, su acceso a las prestaciones y beneficios del sistema de seguridad social, y sobre grupos especialmente vulnerables, como las mujeres mayores viudas y las que residen en el ámbito rural. Se adjunta además una serie de datos pertinentes para el tema, con proyecciones de población para 2030 y 2050.

### BOLETÍN ENVEJECIMIENTO Y DESARROLLO NÚMERO 9

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

**Director:** Dirk Jaspers\_Fajjer

**Editora:** Sandra Huenchuan

**Producción:** Adriana Contreras, Sandra Huenchuan, Pablo Tapia, Fernanda Stang

**Diseño:** Alejandro Vicuña

**Contacto:**

[boletin.envejecimiento@cepal.org](mailto:boletin.envejecimiento@cepal.org)

<http://www.cepal.org/celade>

<http://www.cepal.org/celade/envejecimiento>

Este boletín ha sido preparado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gracias al financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), en el marco del programa conjunto CEPAL-ASDI 2010-2011 "Protección e inclusión social en América Latina y el Caribe, Componente 3: Estrategias de protección social para una población que envejece" y con el apoyo del Plan Anual de Trabajo 2011 entre la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

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

Se agradece la colaboración del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México.

Diciembre 2011