



# Boletín 12

## Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe

Tercer ciclo de evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid  
Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores  
Atención integral de las personas mayores en Cuba  
Aprendizaje en derechos de las personas mayores en la Argentina  
Capacitación sobre cuidados en Ciudad de México  
Autonomía y capacidad legal en la vejez



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# Editorial



Foto: CEPAL

## Dirk Jaspers Fajjer

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

Las buenas noticias se comparten. En este número del *Boletín Envejecimiento y desarrollo* presentamos dos hechos internacionales que esperamos contribuyan a una mayor protección de los derechos humanos de las personas mayores en el mundo y en nuestra región. El primero de ellos es el nombramiento de la primera Experta Independiente para el disfrute pleno de los derechos humanos de las personas mayores. Las expectativas sobre su mandato son auspiciosas, pues deberá evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes relacionados con este grupo social.

El otro hito en materia de derechos humanos que tuvo lugar este año fue la celebración del Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, organizado en conjunto con el Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México, a través de su Secretaría de Desarrollo Social. Esta actividad impulsa una mayor visibilización de los asuntos de las personas mayores en la agenda internacional. En el *Boletín* se exponen las principales conclusiones del Foro, que han sustentado las discusiones sobre el tema a nivel regional. Uno de los

asuntos abordados fue la construcción del cuidado como un nuevo desafío social, que debe dejar de concebirse como una cuestión solamente familiar y asumirse como una obligación del Estado. A partir de este enfoque se presenta en otra nota el caso del sistema de salud de Cuba. En ella se da a conocer el amplio nivel de desarrollo de los programas de cuidado para las personas mayores en ese país.

Siguiendo los últimos avances internacionales para incrementar la protección de los derechos humanos de las personas mayores en el mundo, en este número del *Boletín Envejecimiento y desarrollo* brindamos un panorama del tercer ciclo de evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, en el marco del cual se pidió a los Estados miembros que sugirieran un tema específico para el examen, y se los consultó sobre la forma en que este proceso podría contribuir de mejor manera a promover la integración social y la participación amplia de las personas mayores en el desarrollo. Esta iniciativa busca optimizar la evaluación de la situación de las personas mayores y de los resultados de las políticas dirigidas a mejorar sus condiciones de vida.

También hemos querido destacar algunas buenas prácticas de los países en materia de envejecimiento. En esa línea, se dedica una nota a una iniciativa desarrollada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI) de la Argentina, el programa Formador de Formadores, que se lleva adelante a través de un convenio con la CEPAL. Y en otro artículo se comenta una acción de capacitación de las trabajadoras del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM) de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México. Por último, se profundiza el análisis sobre el tema de la autonomía, en la medida que su ausencia habilita prácticas discriminatorias y de abuso contra las personas mayores.

Cada uno de los avances en materia de derechos humanos que mencionamos nos acerca un poco más a la creación de un consenso internacional con respecto a la necesidad de reforzar los derechos en la vejez y dotarlos de instrumentos efectivos para su promoción y protección. Hacia allá vamos.

## BOLETÍN ENVEJECIMIENTO Y DESARROLLO NÚMERO 12

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

**Director:** Dirk Jaspers  
**Editora:** Sandra Huenchuan  
**Producción:** Mónica Archundia, Alberto Fernández, Cecilia Gallo, Claudia Guerrero, Daniela González, Sandra Huenchuan, Fernanda Stang  
**Diseño:** Alejandro Vicuña

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 del Plan Anual de Trabajo 2014 entre la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

**Fotografías:** Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados - PAMI, Argentina.

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.

**Contacto:**  
boletin.envejecimiento@cepal.org  
<http://www.cepal.org/celade>  
<http://www.cepal.org/celade/envejecimiento>

Naciones Unidas

## Tercer ciclo de evaluación de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2002

*Se tratará en el 53° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, que se realizará en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, del 4 al 12 de febrero de 2015*

A 12 años de la aprobación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, muchas fueron las iniciativas presentadas por los distintos países en torno a políticas públicas dirigidas a la población envejecida y a estrategias de protección social; sin embargo, los desafíos persisten, sobre todo en relación al seguimiento y la evaluación de la situación de las personas mayores y los resultados de las políticas pertinentes.

Las amplias variaciones en la metodología de las evaluaciones plasmadas en los informes de cada país, atribuibles a la disponibilidad de datos e indicadores, hizo que fuera difícil examinar plenamente la situación de la población adulta mayor.

En este contexto, y en cumplimiento de la resolución 2014/7 del Consejo Económico y Social, se alentó a los Estados miembros y a las comisiones regionales de las Naciones Unidas a dar su opinión sobre un tema posible para el tercer ciclo de evaluación del Plan de Acción de Madrid, y sobre la forma en que el proceso de examen y evaluación podría contribuir de mejor manera a promover la integración social y la participación amplia de las personas mayores en el desarrollo.

Se recibieron respuestas de varios Estados miembros, entre ellos Azerbaiyán, Costa Rica, El Salvador, Malta, México, Rumania y



Foto: Gentileza de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

*En el Plan de Acción de Madrid se establece que para mejorar la calidad de vida de las personas mayores es fundamental que los Estados miembros efectúen un examen sistemático de su aplicación, para evaluar su seguimiento y su grado de implementación.*

Qatar; de la CEPAL, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno al envejecimiento.

Entre los temas sugeridos se encuentra el análisis de los beneficios y desventajas de utilizar el Plan de Acción de Madrid como herramienta para la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas mayores; su protección como titulares de derechos; la ciudadanía activa; la supervisión de las instituciones gerontológicas; la promoción y el fomento del voluntariado, la solidaridad intergeneracional, entre otros.

En relación al proceso de examen y evaluación de la aplicación del Plan de Acción de Madrid, varios Estados miembros destacaron la necesidad de

promover la participación de las personas mayores en el diseño de políticas y programas. La CEPAL, por su parte, sugirió establecer indicadores y plazos para la adopción de medidas nacionales tendientes a promover la aplicación del Plan de Acción, y la CESPAP propuso que se hicieran recomendaciones más enérgicas y claras en un esfuerzo por prestar más apoyo a los Estados miembros en esta implementación.

Este tercer ciclo de evaluación es una oportunidad propicia para que los países de la región revisen las acciones emprendidas en el último tiempo, e identifiquen las medidas clave en las que concentrarán sus esfuerzos para la evaluación de la situación de las personas mayores y los resultados de las políticas puestas en marcha en este ámbito.



## Seguimiento de Carta de San José

# Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores

*Más de 25 países participaron del debate sobre la forma de llevar a la práctica los derechos de las personas mayores*

La masiva participación de los países en el Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores pone en evidencia que existe un consenso cada vez más amplio en torno a la necesidad de incrementar la protección de los derechos de este grupo social y que una forma de superar el reto del envejecimiento es apoyándose unos a otros, difundiendo las experiencias de políticas públicas que han tenido buenos resultados.

Este es el espíritu que inspiró la celebración del Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que tuvo lugar del 3 al 6 de junio de 2014, y que fue organizado por el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. El Foro se realizó en el marco del proceso de implementación y seguimiento de la Carta de San José y dio continuidad a su primera versión, celebrada también en la Ciudad de México en 2012.

“Estamos para celebrar el día de los derechos de los mayores, para atender un reclamo largamente acariciado por la igualdad y la universalidad de sus derechos”. Con estas palabras inauguró

el encuentro la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena. En la apertura participaron además el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y su Secretaria de Desarrollo Social, así como varios Directores de la CEPAL.

Durante el desarrollo del Foro, varios especialistas de distintos países de la región y de fuera de ella dieron a conocer sus puntos de vista y propuestas en torno a diversos temas relacionados con las formas de mejorar la protección de los derechos de las personas mayores (véase el recuadro).

La iniciativa del Foro es auspiciosa para la visibilización del estado de cumplimiento de los derechos humanos de este segmento de la población y para su reconocimiento, con el propósito de avanzar hacia su inclusión social.

### Temáticas abordadas en el Foro

Una de las temáticas tratadas durante el desarrollo del Foro fueron los *avances internacionales en la protección de los derechos humanos de las personas mayores*. Se destacaron los progresos realizados en el ámbito del Consejo de Europa, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Además, se dio a conocer la metodología de trabajo que permitió arribar a un instrumento de carácter no vinculante: la Recomendación sobre la promoción de los derechos humanos de las personas de edad en Europa. También se abordaron las *garantías jurisdiccionales e institucionales para la protección y el ejercicio de los derechos en*

*la vejez*. Se analizaron los instrumentos internacionales de derechos humanos y su consideración explícita de la edad de vejez como causa de discriminación y conculcación de derechos.

El tema de la *autonomía, la capacidad legal y la toma de decisiones en la vejez: tensiones y opciones* fue analizado desde distintas perspectivas; se revisó el estándar internacional existente en relación con este asunto y se destacó el cambio desde un modelo que se centraba solo en un diagnóstico de la incapacidad a otro que se concentra en los apoyos que necesitan las personas para mantener la autonomía.

En el tratamiento de los *cuidados y servicios sociales para fortalecer la autonomía de las personas mayores* se consideraron las dificultades que enfrentan aquellas que viven con dependencia para que

se respete su autonomía, integridad y dignidad en igualdad, y los mecanismos para reconocer el cuidado como una obligación del Estado.

La reflexión sobre *la toma de conciencia, el empoderamiento y la igualdad en una sociedad que envejece* giró en torno al enfoque de los derechos humanos para tratar los asuntos de las personas mayores. Se debatió sobre la relación entre autonomía y dignidad para promover procesos de toma de conciencia; la necesidad de superar los modelos biomédicos en la atención de las personas mayores, entre otras cuestiones.

En la mesa redonda sobre *protección especial de grupos específicos* se abordó la situación de las mujeres, las limitaciones y desafíos para lograr su autonomía física, en la toma de decisiones y en el ámbito económico.

## Las principales conclusiones del Foro

*Estas son algunas de las conclusiones que surgieron del Foro en torno al ejercicio y la protección de los derechos humanos de las personas mayores, para dignificar la vejez y favorecer su autonomía*

Tras cuatro días de deliberaciones, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal de la Ciudad de México, Rosa Icela Rodríguez, resumió en 12 puntos las conclusiones del Foro y planteó como reto inmediato generar propuestas que conduzcan a una vejez con calidad de vida, libre de violencia y con acceso a la justicia. En su intervención, Dirk Jaspers\_Faijer señaló que las conclusiones eran fruto de un trabajo coordinado, pero sobre todo del gran nivel de cada uno de los panelistas y de las experiencias compartidas.

### Los doce puntos

1. En el diseño de las políticas públicas dirigidas a las personas mayores es deseable y viable el enfoque de derechos.
2. Los esfuerzos regionales e internacionales deben orientarse a propiciar y alcanzar la igualdad de las personas mayores.
3. Cualquier iniciativa dirigida a proteger los derechos de las personas mayores debe estar destinada a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales *vis a vis* su autonomía y participación. Es necesario seguir avanzando en materia de pensiones no contributivas en la región.
4. Superar el enfoque de la vulnerabilidad al abordar los asuntos de las personas mayores.



Foto: Gemiliza de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal

5. El Estado tiene una responsabilidad con respecto a la protección de la dignidad de las personas mayores. Todas y cada una de las personas deben ser valoradas con independencia de su capacidad económica, su condición de salud o su situación de dependencia.

6. Persisten limitaciones para la autonomía y la capacidad de decisión de las personas mayores. Debe ponerse el acento en el fortalecimiento del ejercicio de su autonomía por el mayor tiempo posible, antes que recurrir a figuras que la reemplacen en sus decisiones.

7. Es imprescindible combatir la discriminación contra las personas mayores y favorecer su igualdad formal y real.

8. Es importante considerar la discriminación y la violencia contra las personas mayores como temas de atención prioritaria en las agendas públicas de los gobiernos nacionales.

9. Se propone avanzar en la construcción del cuidado como un nuevo desafío social. Los cuidados no pueden seguir siendo abordados como una cuestión solamente familiar. Los gobiernos tienen la oportunidad de generar políticas públicas que atiendan

a las generaciones venideras de personas mayores.

10. Las mujeres mayores siguen sufriendo una doble discriminación en función de su edad y del género. Por ende, el enfoque de género debe estar presente de manera transversal en el diseño y la aplicación de las políticas públicas.

11. En una década los países de la región han mejorado sus prácticas hacia las personas mayores. Se destaca el Foro como una iniciativa para avanzar hacia un cambio cultural y de inclusión social.

12. Las sociedades están presenciando el surgimiento de un nuevo paradigma sobre la vejez a nivel internacional, que está transformando las relaciones de cuidado de las personas mayores.

El compromiso de los Estados, los actores internacionales y la sociedad civil en este debate constituye un buen impulso hacia una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores, que permitiría interpretar los derechos humanos en contexto de envejecimiento, clarificar las ambigüedades en relación con el reconocimiento de estos derechos y facilitar su promoción y protección.

## Cuba

## Atención integral y protección del derecho a la salud de las personas mayores

*Cuba cuenta con diversos programas de apoyo al cuidado de las personas mayores, mediante los que el Estado asume el deber de proteger su derecho a la salud*

Cuba es uno de los países más envejecidos de la región, y el único en el que la cantidad de personas mayores ya supera a la de los menores de 15 años. Las personas de 60 años y más representan el 18,4% de la población total del país, y se estima que alcanzarán el 30% en 2030. Para el país, el envejecimiento representa claramente un desafío, sin embargo, todas sus políticas están orientadas a la compleja tarea de responder a las nuevas necesidades de atención sin sacrificar los derechos ganados.

La salud en Cuba es considerada un derecho humano, amparado por la Constitución de la República, de 1976. El artículo 50 del capítulo VII de la carta magna expresa que todo ciudadano, con independencia de su sexo, raza, edad o condición social, tiene derecho a que se atienda y proteja su salud, y que el Estado tiene la obligación de garantizar este derecho.

En el país, el sistema nacional de salud es gratuito y accesible para toda la población. Se desarrollan acciones de salud integrales y se pone especial acento en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. En ese marco general, el Programa de Atención Integral al Adulto Mayor se implementa en coordinación con otros organismos y organizaciones del Estado, y tiene como protagonistas a la familia, la comunidad y la propia persona mayor en la búsqueda de soluciones locales a

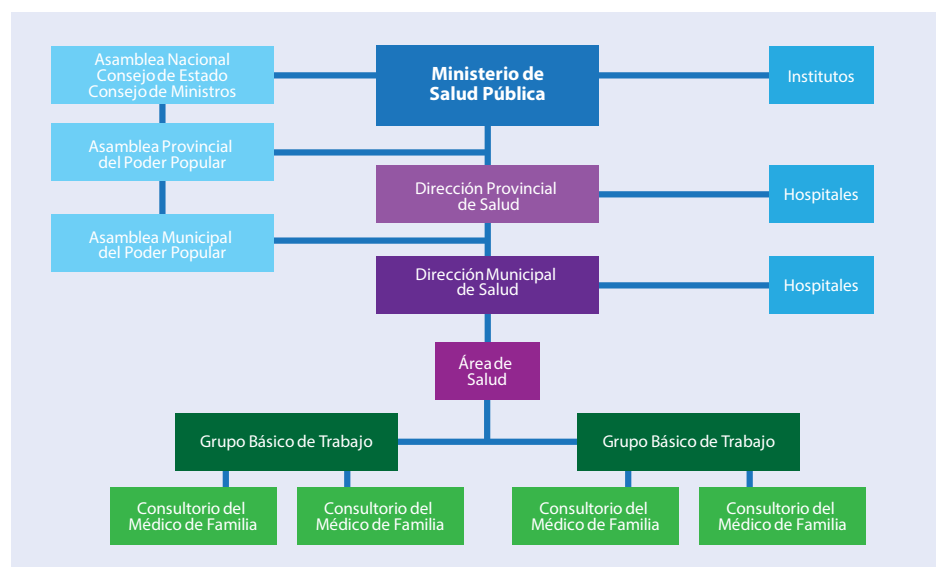
sus problemas. Para ello, se cuenta con recursos humanos especializados: 279 especialistas en geriatría y gerontología y 137 residentes en formación de la especialidad. También se han instaurado escuelas de cuidadores, con manuales y programas especialmente elaborados para personas que atienden a pacientes postrados, con Alzheimer, demencias, entre otras afecciones.

El régimen de asistencia social protege especialmente a las personas mayores, a las que no pueden trabajar y, en general, a todas aquellas cuyas necesidades básicas no estén aseguradas o que, por sus condiciones de vida o de salud, requieran protección y no puedan solucionar sus dificultades sin ayuda.

Para Alberto Fernández, Director Nacional de Atención al Adulto Mayor y Asistencia Social de Cuba, uno de los elementos esenciales de la concepción de las políticas públicas estriba en organizar las acciones y los recursos en función de las personas mayores, más

que organizar a las personas en torno a los servicios disponibles. Esta mirada se refleja en los sistemas de apoyo al cuidado, que incluyen prestaciones a medida: desde prestaciones de servicios asistenciales permanentes, como hogares y casas de ancianos, hasta el servicio de asistente social a domicilio que brinda apoyo para el mantenimiento de hábitos higiénicos, el traslado y la alimentación, además de servicios complementarios como alimentos elaborados, lavandería y limpieza del hogar; peluquería y barbería; la gratuidad en los medicamentos; ayudas ortopédicas y el servicio de respiro a los cuidadores.

Todas las personas mayores del país tienen garantizado un examen periódico de salud (EPS) de carácter anual, con énfasis en la evaluación funcional, para identificar de forma preventiva las posibles discapacidades, favoreciendo de este modo su autonomía o enlenteciendo su deterioro funcional.



En el sistema nacional de salud de Cuba, la salud es un derecho de todos y una responsabilidad del Estado. Los servicios de salud son gratuitos y accesibles para toda la población, y existe un gran desarrollo de los programas de cuidado.

## Argentina

# Los derechos de las personas mayores: herramientas para la transferencia y el aprendizaje colaborativo

*Cuarenta trabajadores del INSSJP-PAMI de la Argentina fueron formados con el propósito de consolidar una nueva mirada institucional sobre la vejez entre quienes tienen contacto directo con los 4,6 millones de afiliados de esta obra social*

El Programa de Formación en Derechos de las Personas Mayores se enmarca en el convenio que la CEPAL y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI) de la Argentina celebraron en 2012, con el propósito de propiciar un cambio de perspectiva en el abordaje de los asuntos de las personas mayores, que apunte hacia un enfoque de derechos humanos, y que complemente las acciones ya generadas por la obra social en esta temática.

El segundo nivel del programa corresponde al Curso de formador de formadores, que consta de cuatro módulos presenciales de 140 horas de duración en total. En este nivel se buscó profundizar los conocimientos y capacidades del personal del INSSJP-PAMI en materia de derechos de las personas mayores, con el objetivo de propiciar un efecto multiplicador sobre estas cuestiones y brindar las herramientas necesarias para la identificación y el diagnóstico de situaciones de vulneración de derechos a nivel local y regional, promoviendo un espacio de reflexión y de intercambio sobre la mirada predominante acerca del envejecimiento y la población adulta mayor.

Desde el inicio del Programa, una de las premisas que permitió pensar en los trabajadores como promotores de este cambio de mirada fue el reconocimiento de la importancia de la estrategia de formación como puente hacia la transformación, mediante la profesionalización y la jerarquización de las personas que trabajan en el Instituto. El grupo de 40 formadores fue seleccionado entre los 8.000 empleados que ya realizaron el primer nivel del programa (el curso de sensibilización en formato *e-learning*). Se conformó de este modo un grupo heterogéneo: 69% del total de los alumnos son profesionales (el 72% de ellos pertenece a las ciencias sociales, mientras que el resto a las ramas del derecho, la salud y la economía) y el 31% restante realiza tareas administrativas.

Los participantes del curso han recibido una doble formación: por una parte conocimientos, habilidades y destrezas ligadas a la temática del envejecimiento; por la otra, la formación pedagógica que les brindará herramientas didácticas

para facilitar la posterior transmisión de esos conocimientos.

El curso finalizó exitosamente con una práctica docente en la que los formadores, en parejas, pusieron en escena con el resto de los cursantes los contenidos y estrategias docentes aprendidas. Esta última experiencia resultó enriquecedora en varios aspectos: favoreció la revisión de contenidos; estimuló la seguridad de los participantes, y ayudó a generar dispositivos didácticos acordes a los objetivos del siguiente nivel formativo: el curso regional.

El desafío para los formadores es revisar los modos de actuación propios y de los demás, generando espacios de reflexión donde el intercambio y la promoción de buenas prácticas sean el eje del debate y la participación. Las expectativas de logro sobre los objetivos del programa son ambiciosas, y con ello también las posibilidades de materializar este nuevo paradigma, alcanzando el nivel operativo de los derechos humanos de las personas mayores en la tarea diaria de los trabajadores.



*El equipo de formadores en la jornada de cierre del Curso de formador de formadores. Ahora cada uno de ellos asume el desafío de transmitir la nueva mirada sobre la vejez a todas las personas que trabajan en contacto directo con los afiliados del PAMI.*



## Ciudad de México

# Capacitación en el cuidado y la atención de las personas mayores

*Cuatrocientas trabajadoras del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México fueron capacitadas para dar una mejor atención a los derechohabientes de la Pensión Alimentaria*

Mediante una iniciativa del Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México se capacitó a trabajadoras del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), a través del diplomado Atención Interdisciplinaria a Adultos Mayores Vulnerables y de un convenio con la Universidad Pedagógica Nacional. La formación apuntó a que las trabajadoras puedan definir y evaluar la problemática social, funcional y nutricional de la población adulta mayor en condición vulnerable y ofrecerle un mejor servicio.

El diplomado tiene un carácter teórico-práctico, y fue organizado por la Coordinación de Geriátrica del Instituto. Tuvo una duración de 200 horas y se capacitó en temas generales relativos a la funcionalidad y fragilidad; el envejecimiento biológico, psicológico y social; las psicopatologías, enfermedades, síndromes geriátricos y problemáticas sociales, familiares y funcionales, y la evaluación de la persona mayor frágil.

Este tipo de prácticas forman parte de las nuevas líneas de trabajo que está implementando la SEDES en el ámbito del envejecimiento, en esta ocasión en vinculación con el cuidado. Esta



Foto: Gentileza de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

*Desde 2008 el Gobierno de la Ciudad de México implementa el Programa de atención médica domiciliaria para personas mayores, lo que ha permitido realizar 14 estudios dirigidos a generar información sobre la situación de dependencia y su prevención.*

temática es de suma relevancia para la Ciudad puesto que, de acuerdo al último censo, en el Distrito Federal la población de 68 años y más con discapacidad suma más de 180.000 personas, que representan el 31% de total de la población adulta mayor y el 37% del total de personas con discapacidad. Las delegaciones en las que el promedio de personas mayores con discapacidad es superior al del Distrito Federal en su conjunto son Tláhuac (38,4%), Milpa Alta (34,7%), Coyoacán (34,5%), Iztapalapa (33,4%) y Xochimilco (33,4%). Otras se encuentran muy cercanas al promedio: Azcapotzalco (31,7%), Tlalpan (31,1%) e Iztacalco (30,9%).

Los beneficiarios de esta capacitación son las 480.000 personas mayores derechohabientes del programa de la Pensión Alimentaria, quienes por ley reciben cada mes 1.009,35 pesos

mexicanos —aproximadamente 69 dólares americanos—, cifra que se actualizará el próximo año. Además cuentan con otros beneficios culturales, recreativos y de salud, con los que se dignifica su vejez.

Las trabajadoras capacitadas deberán replicar el conocimiento adquirido para contribuir a brindar más y mejores beneficios a las personas mayores que lo requieren, incluyendo el apoyo a las familias que cuidan, la detección oportuna de la pérdida de funcionalidad, la agilización de la entrega y la coordinación de los servicios, entre otras acciones.

El siguiente año se continuará con la capacitación para lograr que las 1.200 trabajadoras del IAAM cursen el diplomado. Para ello, las 800 trabajadoras restantes serán divididas en ocho grupos de formación.



## Autonomía y capacidad jurídica en la vejez: el derecho a vivir según las propias opciones

### *Se analiza la capacidad jurídica de las personas mayores como factor clave para garantizar su dignidad y autonomía*

Una de las principales formas de discriminación contra las personas mayores es la privación de su capacidad jurídica y, por consiguiente, la privación de su autonomía y del poder de tomar decisiones.

Todos somos iguales ante la ley, ese es el principio básico de los derechos humanos. No obstante, el reconocimiento de las personas mayores como titulares de derechos no es una tarea fácil. Varios factores intervienen en esa situación, pero sin duda entre los más relevantes se encuentra el desconocimiento de su autonomía plena.

Para Rebecca Schleifer<sup>1</sup>, la autonomía y la capacidad jurídica son dos conceptos muy ligados. La capacidad jurídica es el atributo jurídico que nos permite tomar decisiones y ejercer derechos por nosotros mismos en todos los aspectos de la vida: elegir dónde vivir, a quién votar, qué hacer con los bienes propios. La autonomía, por su parte, es un concepto más amplio, que se sustenta en la materialización de la posibilidad de vivir la vida según el plan que cada persona haya trazado. Así, la autonomía es un concepto que trasciende al de capacidad jurídica y lo complementa.

El ejercicio de la capacidad jurídica puede enfrentar en la práctica restricciones

formales e informales. La restricción formal se materializa a través de medios legales, como las tutelas e interdicciones. No obstante, las restricciones informales, más silenciosas y a veces más frecuentes, también impiden el libre ejercicio de la capacidad y de la autonomía. No ser consultados acerca de cuestiones como dónde vivir, la forma de gastar o invertir el dinero, qué médicos consultar, qué comer, son restricciones informales a la capacidad jurídica. En ese sentido, carecer o tener coartada la capacidad jurídica coloca a las personas mayores en situaciones de vulnerabilidad, aunque medien “buenas intenciones” por parte de quienes las cuidan.

Muchas veces las personas mayores necesitan apoyo para ejercer su capacidad jurídica, y el Estado debe garantizarlo en pos de la protección de sus derechos. No obstante, en la actualidad no existe un tratado que se ocupe específicamente de los derechos humanos de las personas mayores, ni de su capacidad legal. Si bien están contempladas en los tratados generales sobre derechos humanos, las personas mayores necesitan de desarrollos específicos de sus derechos, que tengan en cuenta su situación especial. Prueba de ello es que siguen enfrentando situaciones que tienden a desconocer su capacidad legal y su autonomía.

En la práctica, el mecanismo legal disponible para abordar una situación de vulnerabilidad de las personas mayores es el mismo que el que se usa para las personas con discapacidad: la tutela o la interdicción, un proceso legal que autoriza el nombramiento de un representante legal para tomar decisiones por las personas consideradas sin capacidad (o con capacidad limitada) de cuidarse por sí mismas. Aunque ambas



Foto: Gentileza de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

*Para las personas mayores, la conservación de su autonomía es un asunto de vital importancia. Son ellas quienes deben decidir acerca de cómo quieren vivir su vida. Negarles esa posibilidad es una práctica muy común. Mantenerla significa respetar su dignidad como personas y su libertad, por lo que es indispensable generar los mecanismos necesarios para que ello sea posible.*

herramientas pretenden remediar la situación de vulnerabilidad, lo hacen sobre la base de la anulación y negación total o parcial de la capacidad jurídica y la autonomía de la persona en estado de vulnerabilidad. Además, en la práctica han significado una oportunidad para el abuso físico, psicológico y económico, la pérdida de bienes y de propiedades, de derechos civiles y políticos, la institucionalización sin consentimiento, entre otras restricciones.

En definitiva, las personas mayores enfrentan situaciones que suelen desconocer su autonomía, de ahí que sea necesario especificar sus derechos para impedir que esto siga sucediendo.

<sup>1</sup> Rebecca Schleifer, “Autonomía y capacidad legal de las personas mayores: conceptos, mecanismos de protección y oportunidades de incidencia”, en Sandra Huenchuan y Rosa Icela Rodríguez (eds.), *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores*, México, D.F., 2014.

## Personas mayores con discapacidad: diferencias de género y heterogeneidad regional

Si bien no todos los países de la región han realizado sus censos en esta década, ya se cuenta con la información de un número importante de ellos, lo que permite tener una noción de la magnitud de la población de 60 años y más que presenta algún tipo de discapacidad. Según los resultados de los censos de la ronda de 2010 para ocho países latinoamericanos, alrededor de 41 de cada cien personas mayores experimentaría algún tipo de discapacidad. La incidencia en las mujeres es más elevada que en los hombres, y alcanza el 43%, mientras que entre ellos el porcentaje es del 38,8% (véase el gráfico 1).

La discapacidad es una condición que recorre toda la estructura por edades de la población, y no solo es consecuencia del envejecimiento. Sin embargo, el riesgo de sufrirla se incrementa enormemente en las edades muy avanzadas —75 años y más. En el Brasil, por ejemplo, la incidencia de la discapacidad es del 76,4% en este segmento etario, y disminuye en un 18% en el de 60 a 74 años. En el Ecuador, el 31% de las personas de las edades más avanzadas tiene alguna discapacidad, dos veces más que entre las de 60 a 74 años, y en la República Dominicana se repite la misma situación: un 58,7% de incidencia en las edades muy avanzadas y un 39,4% en el grupo de 60 a 74 años. Las mujeres de 75 años y más son las más afectadas. En el Brasil, el 77,8% de las mujeres más longevas experimenta alguna forma de discapacidad, y en la República Dominicana la cifra alcanza el 61,3%.

El tipo de discapacidad más prevalente en el Brasil y Panamá son las limitaciones en la visión, con tasas de 477 y 202 personas mayores afectadas por cada



Foto: Gentileza de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

*González y Stang (2014) señalan que los resultados sobre discapacidad en el total de la población sugieren que en los países de la región existen diferencias conceptuales en la manera de abordar la discapacidad, y que esto se traduce en la forma de preguntar sobre este tema en los censos. Si se usan indicadores a nivel agregado esto tiene un impacto directo en las cifras, y por lo tanto, es necesaria cierta cautela al realizar comparaciones.*

mil, respectivamente. No ocurre lo mismo en México y en el Ecuador, donde las limitaciones de la movilidad son las más frecuentes, y afectan a 189 y 108 personas mayores por cada mil, respectivamente. En el Uruguay y Costa Rica las diferencias entre ambos tipos de discapacidad no son tan pronunciadas. Si este mismo análisis se realiza considerando la variable sexo, se observa que en Costa Rica, México y el Uruguay las limitaciones de la movilidad son más prevalentes en las mujeres que en los hombres —385, 218 y 174 mujeres mayores afectadas por cada mil, respectivamente. En conjunto, la prevalencia de este tipo de discapacidad en estos tres países es 1,4 veces superior entre las mujeres mayores que entre los hombres del mismo segmento etario (véase el cuadro 1).

Este panorama constituye un asunto que merece la máxima atención desde

la perspectiva de la política pública, porque es sabido que la discapacidad se interseca con la condición de género así como con la clase social, incrementando el riesgo de desigualdad en las edades avanzadas.

En efecto, junto con la edad, la discapacidad también está estrechamente relacionada a situaciones de pobreza. En el Brasil, una investigación mostró que las personas mayores del estrato de ingreso más desaventajado tienen niveles más altos de discapacidad y obtienen en menor medida medicamentos y ayudas de prótesis y órtesis<sup>1</sup>. De igual manera, las desigualdades en el acceso a la educación formal en la niñez acentúan

<sup>1</sup> María Fernanda Lima-Costa y otros, "Socioeconomic position and health in a population of Brazilian elderly: the Bambui Health and Aging Study (BHAS)", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 13, N° 6, junio de 2003.

los riesgos de discapacidad en la edad avanzada. Un estudio longitudinal realizado en España reveló que la población sin educación primaria, independientemente del sexo, tiene el doble de probabilidades de necesitar ayuda en los actos esenciales de la vida diaria durante la vejez<sup>2</sup>.

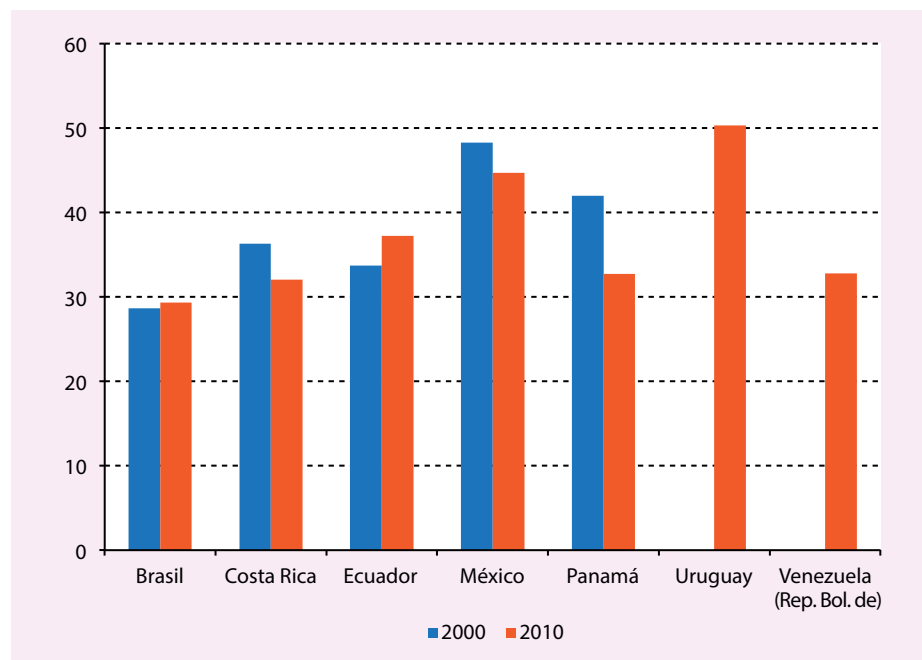
De esta manera, pese a producirse un aumento de la esperanza de vida al nacer, la esperanza de vida sana continúa siendo inferior. En ambos sexos, el valor de este indicador es de 64 años para la región (62 años en el caso de los hombres y 66 años en el de las mujeres). A su vez se estima que, en promedio, la expectativa de vida carente de buena salud es de nueve años (ocho en los hombres y nueve en las mujeres), lo que en algunos países —Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana)— equivale a cerca de la mitad de la esperanza de vida a los 60 años del período 2010-2015.

Aunque existen dificultades para comparar este indicador entre los distintos países, es posible observar la heterogeneidad de situaciones existentes dentro de ellos, y en ese sentido, las diferencias de género son de las más evidentes y documentadas. Al respecto la Organización Mundial de la Salud, sobre la base de previsiones acerca de la esperanza de vida saludable en 45 países, concluyó que esta situación no es privativa de los países de la región, sino que se produce tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. Así, las mujeres suelen pasar más años de vida con limitaciones funcionales que los hombres, debido a las inequidades sufridas en el transcurso de su vida. Para ellas, al igual que para los hombres —aunque en menor medida—, la enfermedad ha dejado de ser un momento agudo que generalmente desembocaba en la muerte para convertirse en un estado crónico que, sin los cuidados necesarios, deteriora de manera notable su calidad de vida en la vejez<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ángel Otero y otros, "Volumen y tendencias de la dependencia asociada al envejecimiento en la población española", *Revista española de salud pública*, vol. 78, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, 2004.

<sup>3</sup> OMS (Organización Mundial de la Salud), *Estadísticas sanitarias mundiales 2009*, Ginebra, 2009.

**Gráfico 1**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): porcentaje de personas mayores que posee algún tipo de discapacidad según sexo, censos de la ronda de 2010**



Fuente: Elaborado sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

**Cuadro 1**  
**América Latina (países seleccionados): tasa de prevalencia de la discapacidad en las personas mayores según algunos tipos y sexo, censos de la ronda de 2010**  
(Por cada 1.000 personas)

País y fecha censal	Tipo de discapacidad	Hombres	Mujeres	Ambos sexos
Brasil, 2010	Limitaciones en la visión	449	500	477
	Limitaciones en la audición	236	200	216
	Limitaciones de movilidad	262	385	330
Costa Rica, 2011	Limitaciones en la visión	190	233	198
	Limitaciones en la audición	104	94	93
	Limitaciones de movilidad	155	218	174
Ecuador, 2010	Limitaciones en la visión	31	33	64
	Limitaciones en la audición	25	23	48
	Limitaciones de movilidad	52	56	108
México, 2010	Limitaciones en la visión	75	76	75
	Limitaciones en la audición	50	38	44
	Limitaciones de movilidad	170	204	189
Panamá, 2010	Limitaciones en la visión	188	215	202
	Limitaciones en la audición	74	66	70
	Limitaciones de movilidad	137	165	151
Uruguay, 2011	Limitaciones en la visión	209	274	247
	Limitaciones en la audición	137	132	134
	Limitaciones de movilidad	174	280	236

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).



## El libro del segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores

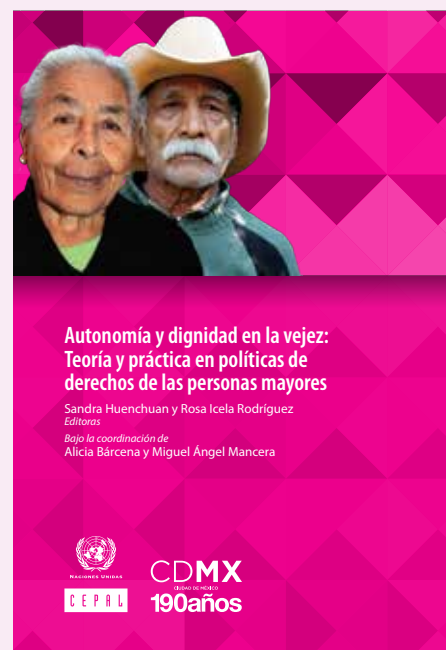
El libro surgido de este segundo Foro se compone de 11 capítulos, que contienen los aportes de 32 especialistas de la región y el mundo. Su primer capítulo aborda los *Avances internacionales en la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, detallando los progresos realizados en el Consejo de Europa, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la OEA. Se informa acerca de la metodología de trabajo empleada durante el proceso de negociaciones que permitió arribar a la Recomendación sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores en Europa. El segundo capítulo, *Autonomía, capacidad legal y toma de decisiones en la vejez: tensiones y opciones*, se refiere al concepto de autonomía y su relación con el poder, y destaca el cambio desde un modelo centrado en un diagnóstico de la incapacidad a otro que se concentra en los apoyos que necesitan las personas para mantener la autonomía.

El tercer capítulo, denominado *Garantías jurisdiccionales e institucionales para la protección y el ejercicio de los derechos en la vejez*, brinda un análisis sobre la consideración de la discriminación por edad en los instrumentos internacionales de derechos. El cuarto capítulo se ocupa del *Empoderamiento y educación en derechos humanos de las personas mayores*, y contiene descripciones de

intervenciones educativas sobre este tema. *Los cuidados y servicios sociales para fortalecer la autonomía de las personas mayores* constituyen el tema del quinto capítulo, abordado desde la perspectiva de la igualdad que promueve la CEPAL. Se señalan las dificultades de las personas mayores con dependencia para el reconocimiento de su autonomía y dignidad.

En el sexto capítulo se tratan los *Aspectos institucionales para la protección de los derechos humanos de las personas mayores* en el marco de la protección social, a partir de una experiencia del Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México. El séptimo capítulo, *Género, envejecimiento y políticas con enfoque de derechos humanos*, brinda un panorama de los estándares internacionales existentes para ampliar la protección de las mujeres mayores; el octavo, en tanto, sobre *Igualdad y diferencia en la protección de los derechos de las personas mayores*, aborda la relación entre envejecimiento y urbanización y las necesidades de las personas mayores en materia de vivienda.

El noveno capítulo analiza *El derecho a la salud de las personas mayores*, centrándose en las dificultades de acceso a la salud de la población adulta mayor europea. El capítulo décimo trata la *No discriminación y protección frente*



El libro compendia los principales temas abordados en el Foro en torno a la protección de los derechos de las personas mayores, y es presentado por Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno del Distrito Federal de la Ciudad de México, y prologado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.

a la violencia en la vejez, a partir de la experiencia de un programa contra el abuso y el maltrato; el undécimo capítulo, *Trabajo y protección social de las personas mayores*, presenta dos experiencias para brindar puestos de trabajo a personas de edad avanzada. El libro finaliza con las conclusiones surgidas del Foro.

## La experta independiente sobre los derechos humanos de las personas mayores

En mayo de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó a la señora Rosa Kornfeld como la primera Experta Independiente para el disfrute pleno de los derechos humanos de las personas mayores.

La señora Kornfeld cuenta con una sólida experiencia en los asuntos del envejecimiento. Fue la Directora del Servicio Nacional del Adulto Mayor en Chile, en el que diseñó e implementó la Política Nacional para el Adulto Mayor. Su nombramiento es un hito porque se

trata del primer mecanismo internacional dedicado a los derechos humanos de las personas mayores, que permitirá profundizar la comprensión sobre los desafíos que enfrenta este grupo etario. Durante su ejercicio, la Experta pondrá énfasis en la promoción de políticas sociales, sanitarias y previsionales dirigidas a las personas mayores, buscando facilitar los avances normativos y su aplicación. También deberá abrir espacios para una mayor interacción con los gobiernos y otros actores relevantes.

En ocasión del Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Experta envió un saludo a través del cual celebró la iniciativa: "Los resultados de este Foro serán un insumo valioso para mi mandato, toda vez que ha logrado concentrar a un selecto grupo de especialistas internacionales de reconocida trayectoria, quienes compartirán sus conocimientos y experiencias en distintas partes del mundo".