



Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe

Sandra Huenchuan
Adriana Rovira
Editoras





Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe

Sandra Huenchuan
Adriana Rovira
Editoras



Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración
y Análisis de Programas

Hugo E. Beteta
Director de la Sede subregional de la CEPAL en México

La coordinación y elaboración de este documento estuvo a cargo de Sandra Huenchuan, Asistente Superior de Investigación en Asuntos Sociales, bajo la supervisión de Pablo E. Yanes, Coordinador de Investigaciones, y de Miguel del Castillo, Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México. Participó también como editora Adriana Rovira, Directora del Instituto Nacional de Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay. Prepararon insumos para esta publicación Andrea Palma y Daniela Galli.

Su contenido fue elaborado a partir de la Reunión de Expertos Medidas Clave sobre Envejecimiento para la Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, organizada por el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay y la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México y celebrada en Montevideo, Uruguay del 13 al 15 de marzo de 2019.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/SEM.250/1

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2019 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2019-015

Esta publicación debe citarse como: S. Huenchuan y A. Rovira (eds.), *Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/MEX/SEM.250/1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Presentación	9
Mensaje de las autoridades	15
Marina Arismendi	17
Miguel del Castillo	20
Adriana Rovira	23
I. Documentos de trabajo de la reunión	27
A. Avances y tensiones en el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos humanos <i>Andrea Palma, Valentina Perrotta y Adriana Rovira</i>	29
Resumen	29
Introducción.....	30
1. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.....	31
2. Las personas mayores como sujetos sociales	35
3. Dificultades para el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derecho	38
4. La Convención como instrumento que aporta a la comprensión de las personas mayores como sujetos de derecho	40
5. Conclusiones.....	43
Bibliografía	44

B. Medidas proigualdad sobre vejez y envejecimiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	
<i>Sandra Huenchuan Navarro</i>	47
Presentación	47
1. ¿Quiénes son las personas mayores?	48
2. Expresiones del envejecimiento poblacional.....	49
3. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las personas mayores desde una perspectiva de los derechos humanos.....	51
4. La agenda de la igualdad y las personas de edad.....	57
5. El aporte de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores al logro de la igualdad.....	59
6. Dimensiones y variables básicas para el análisis de la protección social en la vejez desde la perspectiva de la igualdad.....	61
7. Recomendaciones para el diseño e implementación de medidas mínimas de igualdad la vejez	63
8. Definiciones	66
Bibliografía	69
II. Las voces de las organizaciones de personas mayores	73
Proclama sobre personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Red de Personas Mayores (REDAM) del Uruguay	75
1. ¿Cómo nos insertamos las personas mayores en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?	76
<i>Jorge del Campo</i>	81
1. Un breve recorrido sobre los compromisos adquiridos	81
2. Nuestras exigencias y recomendaciones	83

<i>Ruth Rivera</i>	86
1. Situación de las personas mayores en los países de la región y en Costa Rica.....	86
2. Nuestro papel como organizaciones de la sociedad civil.....	88
<i>Águeda Restaino</i>	90
III. Desarrollo de los trabajos	93
A. Marco general sobre la Agenda 2030, instrumentos internacionales y personas mayores.....	95
B. Seguridad económica en la vejez	99
C. Salud y bienestar en la vejez.....	102
D. Cuidados de largo plazo	105
E. Institucionalidad y posicionamiento de los asuntos de las personas mayores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	108
F. Indicadores para el seguimiento de las metas 1.3, 3.8 y 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	112
IV. Conclusiones	117
Anexo	
Programa	122
Cuadros	
Cuadro 1 Variables básicas para el estudio de los componentes de un sistema de protección social para las personas mayores.....	62
Cuadro 2 Propuesta de medidas clave sobre protección social de las personas mayores	64
Gráficos	
Gráfico 1 América Latina y el Caribe: número y proporción de personas de 60 años y más, 1917-2060	50

Diagramas

Diagrama 1	Riesgos asociados a la vejez y sus expresiones.....	49
Diagrama 2	Igualdad sustantiva frente a la igualdad formal	58
Diagrama 3	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores....	59
Diagrama 4	Conceptos de los componentes de protección social en la vejez.....	61

Resumen

En este libro se presenta el desarrollo de los trabajos y las conclusiones de la Reunión de Expertos “Medidas clave sobre envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, organizada por el Instituto Nacional de las Personas Mayores, INMAYORES, del Uruguay y la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

La actividad se celebró en Montevideo, del 13 al 15 de marzo de 2019, y en ella participaron personas expertas de Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), las organizaciones de personas mayores del Uruguay, Chile y Costa Rica, y funcionarios de la Sede subregional de la CEPAL en México y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.

Se incluye además la Proclama sobre personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Red de Personas Mayores (REDAM) del Uruguay, por su importancia para los debates, así como los dos documentos de trabajo de la reunión.

La riqueza de los contenidos de este documento dan cuenta de la envergadura de la tarea de incluir a las personas mayores y el envejecimiento en la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. En particular

sobresalieron dos temas que deben continuar profundizándose en el futuro. El primero es la institucionalidad pública dirigida a las personas mayores, su diversidad de acuerdo con el país que corresponda, así como las limitaciones para mejorar su incidencia en las políticas públicas y sociales en particular. El segundo tema es la participación de las personas mayores, las cuales presentan un insistente reclamo por contar con espacios dentro del quehacer de las instituciones de vejez y envejecimiento.

Este documento forma parte del trabajo que la Sede subregional de la CEPAL en México está propiciando con respecto al tema de vejez y envejecimiento, y es complementario a la publicación titulada *Experiencias y prioridades para incluir a las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Presentación

La Reunión de Expertos “Medidas clave sobre envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” fue organizada por el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay y la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México. Se celebró en Montevideo, del 13 al 15 de marzo de 2019.

Tiene como antecedente la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, organizada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) de Costa Rica y la CEPAL, y realizada del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2018 en San José, Costa Rica.

El objetivo de la reunión fue analizar y proponer un conjunto de acciones clave para facilitar la incorporación de la vejez y el envejecimiento en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina. La metodología de la reunión se concentró en el debate y la generación de propuestas por parte de las personas expertas provenientes de Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la CEPAL, y organizaciones de personas mayores.

Para facilitar el intercambio y discusión, se presentaron dos documentos de trabajo:

- Medidas pro igualdad sobre vejez y envejecimiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, elaborado por la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México.
- Las personas mayores como sujetos de derechos. El aporte de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, elaborado por el Instituto Nacional de las Personas Mayores del Uruguay.

El desarrollo de los trabajos se realizó por medio de distintas sesiones. En una se brindó el marco de la protección social en la vejez desde una perspectiva de igualdad, en el contexto de la Agenda 2030, se analizó el impacto del envejecimiento sobre las demandas de servicios sociales en el Cono Sur de América Latina, así como la experiencia de la implementación de la Agenda 2030 en Costa Rica.

La Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional en México presentó el documento de trabajo Medidas pro igualdad sobre vejez y envejecimiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que propone lineamientos en la materia desde la perspectiva de la igualdad y derechos humanos. A continuación, las organizaciones de personas mayores de Chile, Costa Rica y el Uruguay plantearon sus puntos de vista con relación al tema e identificaron las principales demandas relacionadas con la participación como instrumento vinculante para el desarrollo de las políticas públicas en materia de vejez y envejecimiento.

Los paneles se concentraron en tres temas: seguridad económica, salud y bienestar y cuidados de largo plazo. En el primero se abordó la pobreza y los ingresos de las personas mayores y su vínculo con el ODS 1 sobre el combate a la pobreza. Se analizaron las condiciones necesarias para asegurar la seguridad económica en la vejez y se presentó el caso del Uruguay a través de la labor del Banco de Previsión Social.

En el segundo panel se planteó la importancia de promover el envejecimiento saludable y de incluir la salud mental en la agenda de la vejez en el marco de los derechos de las personas mayores. Se presentó el caso de Cuba y se hizo énfasis en la necesidad de la

articulación interinstitucional para abordar los desafíos relacionados con las necesidades de salud de las personas mayores y el papel de la atención primaria.

En el tercer panel se abordaron los cuidados como un tema de creciente interés en la agenda pública de los Estados y la importancia de que las políticas públicas protejan los derechos de las personas mayores, con énfasis en aquellas en situación de mayor vulnerabilidad o que se encuentran institucionalizadas. También se plantearon asuntos que deben ser profundizados por medio de un debate más amplio. Entre ellos, la corresponsabilidad de los cuidados, la protección de los derechos y la autonomía de las mujeres que brindan cuidados, el alcance de los cuidados de largo plazo y su vínculo con la seguridad económica y la salud.

En la sesión sobre institucionalidad y posicionamiento de los asuntos de las personas mayores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se describieron las principales características de la institucionalidad de vejez y envejecimiento en Argentina, Chile y Costa Rica, sus avances y desafíos. Se destacaron buenas prácticas en materia de programas y proyectos sociales. Como ocurrió con el tema de cuidado de largo plazo, los asuntos vinculados a la institucionalidad generaron un amplio interés y debate entre las personas expertas. Entre los aspectos a profundizar se encuentran: la definición y práctica del papel rector de las instituciones nacionales sobre vejez y envejecimiento, su vinculación con las demás esferas del Estado—incluyendo el poder judicial y los parlamentos—, la dependencia administrativa y jerarquía de las instituciones sobre vejez y envejecimiento, así como el desafío de atender necesidades en constante aumento.

Por último, en la sesión sobre indicadores para el seguimiento de las metas 1.3, 3.8 y 5.4 de los ODS, se analizó cómo incorporar a las personas mayores en el proceso de seguimiento regional de los ODS y en los informes que se presentan en el Foro Regional de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, así como en los reportes voluntarios del Foro de Alto Nivel de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. También se hizo énfasis en la necesidad

de sumar a otros actores en la identificación, definición y fuentes de datos de los indicadores. Al respecto, se destacó que en los países se ha ido mejorando paulatinamente la capacidad técnica para asumir esta tarea, sobre todo en las Universidades e Institutos de Estadística.

En este documento, además del desarrollo de los trabajos y las conclusiones de la reunión, se incluye la Proclama sobre personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Red de Personas Mayores (REDAM) del Uruguay, por su importancia para los debates. Este documento fue presentado en una sesión nacional organizada por el INMAYORES y que se efectuó en el marco de la reunión.

La riqueza de los trabajos y del intercambio entre expertos y expertas fue notable. En cada uno de los temas analizados se hizo una reflexión sobre los progresos, avances y limitaciones que existen para desarrollar las tareas que se les han encomendado a las instituciones de vejez y envejecimiento en los países participantes.

La calidad de las discusiones permite afirmar que dichas instituciones y sus equipos de trabajo han progresado de manera considerable en los últimos veinte años con respecto a la inmensa labor que deben realizar cotidianamente. Existe una madurez analítica y una perspectiva crítica que demuestra las voluntades que quienes ejercen su liderazgo.

Lo mismo ocurre con las organizaciones de la sociedad civil. A diferencia de hace una década, las personas mayores son actores en el desarrollo de las acciones que se realizan en su favor. Destaca también su empoderamiento como sujetos capaces de proponer cursos de acción viables y efectivos para proteger sus derechos. Ya no se trata de un receptor pasivo de la labor del Estado. Desean participar, que su voz se escuche y sea considerada por quienes toman las decisiones.

Sin lugar a duda, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores fortaleció a las instituciones de vejez y envejecimiento y a las organizaciones de personas mayores. La experiencia adquirida durante

el proceso de la elaboración de este tratado y más tarde el papel protagónico que ambas asumieron en la ratificación y difusión de la Convención Interamericana las alientan para convertirse en actores insoslayables para la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esto último es una ambición de quienes trabajan por los derechos de las personas mayores y, aunque persisten limitaciones para lograr una verdadera incidencia en la Agenda 2030, se espera que la experiencia adquirida durante estos últimos 20 años de trabajo proporcione las bases para que efectivamente las personas mayores no queden atrás en la implementación y seguimiento de este acuerdo sin precedente para el mundo.

Mensaje de las autoridades



Marina Arismendi
Ministra de Desarrollo Social del Uruguay

Es un gusto haber sido invitada a esta reunión de expertos. Como siempre digo, y no es una formalidad, en el Ministerio de Desarrollo Social, los protagonistas de este trabajo son quienes conforman el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES), bajo la dirección de Adriana Rovira. Un equipo que realmente tiene dedicación, convicción y vocación para con lo que hacen y lo demuestra día a día, a pesar de los pocos recursos, a pesar de las limitaciones.

Examinar y debatir medidas clave sobre la vejez y el envejecimiento para la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tiene una actualidad muy importante. En el Uruguay hemos avanzado y dimos un gran paso con la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, por medio de una ley. Aunque resta un largo camino por delante —porque sabemos que una vez que las leyes se votan, hay que trabajar para hacerlas efectivas—, estamos obligados a acelerar las acciones para dar cumplimiento lo más pronto posible a la Convención Interamericana.

Somos sociedades cada vez más envejecidas, por lo tanto, el envejecimiento (como un proceso) y la vejez (como un estado cambiante) tienen posibilidades enormes de desarrollarse, para volcar en la sociedad la riqueza que tienen las personas mayores. Pese a ello, en el continente hay corrientes de pensamiento que están abogando por erigir que es demasiado el dinero público que se ha destinado a las

personas mayores. Que es excesivo lo que se ha hecho en materia de protección social en su favor y que, en este momento, debemos efectuar recortes porque las personas mayores ya tienen demasiados beneficios, disfrutan de sobrada protección, y que sería oportuno que nos dedicáramos a otros asuntos que no siempre se explicitan. Algunos sostienen que hemos de ocuparnos de la primera infancia y de esa forma contraponen asuntos que no son confrontables.

Un compromiso que tenemos como país, como gobierno, como sociedad uruguaya organizada con el cumplimiento de los ODS es el incorporar a las personas mayores en su implementación y el seguimiento. El compromiso no es al revés, no es dismantelar, sino sostener que las personas mayores son sujetos de derechos porque lo que las define en primera instancia es el hecho de que sean personas y solo por ello deberíamos tener asegurados todos los derechos, después vienen las otras distinciones.

El que las personas mayores disfruten de sus derechos humanos dependerá de la forma como el Estado prepara para esta etapa de la vida, durante la adolescencia, la juventud o la primera infancia, de la identificación de aquello que podemos mejorar, por lo que, por primera vez en la historia, tenemos un plan de infancia y de primera infancia; esto nos permite dividir para actuar, mejorar e incidir desde el nacimiento.

La Agenda 2030 es un consenso sin precedentes sobre cómo utilizar los recursos globales y fortalecer la colaboración internacional. Fue inédita la consulta global denominada “El mundo que queremos”.

Si miramos atentamente los ODS podemos decir que las personas mayores están presentes, pero ¿de qué manera vamos a trabajar en la vida política y en la vida social para que ella no sea solamente declarativo?

El ODS 1 sobre la reducción de la pobreza, el ODS 3 relacionado con la salud y el bienestar y el ODS 5 acerca de la igualdad de género proponen un conjunto de medidas que tenemos que seguir estudiando y trabajar para alcanzarlas de manera plena. Esto nos compromete a todos, al gobierno, a la sociedad civil, a los organismos internacionales. Como

afirma la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, el desarrollo sostenible, el desarrollo productivo y el desarrollo social están íntimamente relacionados con el desarrollo humano, no hay uno sin el otro.

Nosotros decimos: la política económica es una política social que puede ser positiva o negativa. Por ejemplo, cada 8 de marzo los ministros y las ministras rinden cuenta de lo que se hizo en el año anterior sobre los temas vinculados a las mujeres. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social afirmó en su rendición de cuentas de 2019 que la flexibilización de la jubilación y el que a cada mujer se le cuente un año por hijo, ha permitido que las mujeres tengan una vida más plena porque se reconoce su trabajo no remunerado al momento de la jubilación.

De igual manera, con respecto al ODS 3 sobre salud universal, nuestro Presidente afirma que la prevención y el potenciar el estado de salud de las personas, y en este caso de las personas mayores, es mucho más económico que atenderlas más tarde, cuando tienen una dependencia severa o moderada. Como se aprecia, la seguridad económica y la autonomía de las personas mayores también está relacionada con la salud y con el bienestar, con los cuidados a largo plazo.

Nuestro compromiso es con los seres humanos, con las personas, y esto quiere decir en todas las fases de la vida, con las características de cada uno de los momentos del curso de vida. Desde la concepción más humanista con la que estamos comprometidos, las personas mayores merecen que su vida sea lo más plena posible, lo más feliz posible y que puedan brindar a la sociedad todo lo que tienen para dar.



Miguel del Castillo

Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México

Me complace dirigirme a ustedes en la inauguración de los trabajos de esta Reunión de Expertos “Medidas clave sobre envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. En primer lugar, quisiera agradecer el interés del gobierno del Uruguay, a través del Ministerio de Desarrollo Social, en la realización de esta importante actividad, que se efectúa en el marco del seguimiento de la Declaración de Asunción. Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos, adoptada en la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en 2017.

El objetivo de esta reunión es analizar y proponer un conjunto de acciones clave para facilitar la incorporación del envejecimiento en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina. Asimismo, esperamos reforzar la participación informada de las instituciones nacionales de vejez y envejecimiento en las reuniones del Foro de Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible.

La metodología de esta reunión se concentra en el debate y la generación de propuestas por parte de las personas expertas aquí presentes. Para el éxito de esta tarea contamos con dos documentos de trabajo que hemos puesto a su disposición, uno denominado *Las personas mayores como sujetos de derechos. El aporte de la Convención*

Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, que fue elaborado por el INMAYORES del Uruguay; y el otro es presentado por la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México y se titula *Medidas pro igualdad sobre vejez y envejecimiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ambos textos contienen propuestas que quisiéramos someter a su consideración para avanzar en la labor de visibilizar a las personas mayores en el ámbito regional e internacional.

Si bien hemos avanzado en esta tarea, aún falta mucho camino por recorrer. En noviembre de 2018 sostuvimos un primer encuentro en San José, Costa Rica, denominado “Reunión de expertos sobre envejecimiento y derechos de las personas mayores en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, organizada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) de Costa Rica y la Sede subregional de la CEPAL en México. Como ustedes recordarán, en dicha actividad nuestro acercamiento al tema fue fundamentalmente de orden conceptual, lo que ahora facilita las discusiones a las cuales estaremos abocados durante los siguientes tres días de trabajo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un acuerdo histórico para toda la humanidad, pero para que sea integral necesitamos incorporar a todas las personas en su implementación y seguimiento. Las personas mayores tienen todo el potencial de aportar a la realización de los 17 ODS, pero primero hay que visibilizarlas y crear oportunidades para que efectivamente se involucren. Si se mantiene una actitud discriminatoria hacia ellas poco se podrá avanzar dentro de los próximos once años. Por eso es tan importante incorporarlas desde un enfoque de derechos humanos. En esta reunión, además de escuchar la perspectiva de las personas expertas, hemos abierto un espacio para que las organizaciones compartan sus puntos de vista.

Sabemos que nos queda mucho por trabajar para conseguir que el lema de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” incluya a las personas mayores. Persisten las limitaciones de orden presupuestario, institucional e incluso ideológico que se deben superar en el corto plazo.

Hoy, si bien las instituciones gubernamentales rectoras en el tema tienen claridad con respecto a su necesaria intervención en los mecanismos nacionales de implementación de la Agenda 2030, ello no siempre está acompañado de una voluntad política de las altas autoridades relacionadas con la planificación y las acciones sectoriales. Es por eso por lo que hemos convocado aquí a distintos actores relacionados con los asuntos de las personas mayores y con la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional. Queremos propiciar un acercamiento entre expertos y expertas que tienen el conocimiento y la experiencia para intervenir en que las personas mayores sean plenamente consideradas en el desarrollo sostenible.

Deseamos fortalecer las alianzas con socios clave como la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Convocamos a los académicos para que nos brinden sus hallazgos de investigación en torno al tema que nos reúne. En definitiva, la invitación es a que dialoguemos, propongamos y acordemos como llevar adelante la ambiciosa tarea que nos hemos fijado para esta reunión.



Adriana Rovira

Directora del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay

Es un privilegio que podamos reunirnos en este evento. Celebramos tener la oportunidad de reencontrarnos para discutir los temas que nos interesan en un momento político histórico, donde América Latina tiene por delante enormes y complejos desafíos con relación al papel del Estado, la política pública, la participación de la sociedad civil y la academia. También es necesario detenerse en analizar cómo pueden sumarse los organismos internacionales a este proceso, ya que muchas veces tienen elementos de tensión interna por el modo de comprensión de los temas. Contar con una agenda de trabajo como la que hoy nos reúne nos obliga a hacer una revisión epistémica política de sus contenidos y de lo que pretendemos transformar.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantean un horizonte de transformación y toman en cuenta a los actores que están directamente involucrados en la intervención del Estado y en la definición de la política pública, entre ellos, las personas mayores. También los ODS presentan una agenda que comprende un compromiso para resolver la desigualdad.

Es importante preguntarnos cómo vamos a dar cumplimiento a todos los compromisos de los ODS. Tenemos la posibilidad de revisar con positivismo las prácticas, la ideología, los contenidos, la manera en que los Estados vienen operando e interviniendo. Dar cuenta implica realizar una revisión con otros por medio de un diálogo abierto,

observar y revisar las acciones que se vienen ejecutando con miras a un horizonte donde no dejemos a nadie atrás.

Desde esa perspectiva les doy la bienvenida. Para el equipo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, INMAYORES, es un enorme honor recibirlos y recibirlas. Este es el último año de la administración del actual gobierno. Estamos culminando un proceso que iniciamos en 2005 con la ministra Marina Arismendi. Este año, además, se cumple una década de la aprobación de la ley que dio origen al INMAYORES, lo que fue sin duda un acto legislativo revolucionario.

El INMAYORES continuamente debe enfrentar elementos de tensión u obstáculos en la acción. Su existencia en sí es un hecho disruptivo porque estamos comprometidos con una revisión y un análisis crítico del comportamiento del Estado, sus políticas y sus prácticas, con el propósito de identificar qué se necesita para avanzar, por lo que tratamos de no ser obsecuentes con el quehacer del Estado.

Si existimos, es un acto revolucionario, es un cambio a nivel político. Son diez años de un mecanismo de trabajo que acordamos con la participación de la sociedad civil en 2009. Desde el Ministerio de Desarrollo Social concebimos que no hay políticas sin la participación efectiva de las personas. Cuando el Estado aterriza sus acciones, la participación de la sociedad civil debe estar en todo el ciclo de la política, en la definición, la discusión, la construcción de agenda y el monitoreo. Servir y discutir críticamente, así como revisar los acuerdos y su cumplimiento.

En 2009 se inició el proceso para constituir una Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (REDAM). El único requisito para integrarse en este diálogo fue que tengan en agenda los temas de las personas mayores o estén conformadas por personas mayores. Más de 340 organizaciones han participado a lo largo de estos diez años en el quehacer del INMAYORES, y ha sido un proceso altamente efectivo. Se trata de una vigilancia epistémico política muy interesante, que nos ha permitido aprender a trabajar la política pública hacia las personas mayores. Si no hubiesen estado las organizaciones y quiénes las lideran sería imposible concretar el aprendizaje desde el lugar que lo hemos hecho.

Corresponde señalar que en América Latina, a pesar de sus disrupciones y convulsiones políticas, se han hecho esfuerzos sistemáticos para ampliar la protección de los derechos humanos de las personas mayores, desde la Estrategia Regional de Santiago (2003), la Declaración de Brasilia (2007) y la Carta de San José (2012), hasta la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2015. En tal sentido también es destacable que en América Latina se impulsó la creación de la figura de Experto(a) Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Durante estos tres días de reunión iniciaremos la elaboración de una estrategia que permita ubicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un referente para las personas mayores. Al respecto, nos parece importante abordar tres puntos clave. En primer lugar, ubicar cuáles son los temas centrales de discusión a partir del programa que estamos postulando, cuáles son los puntos de acuerdo y los de disenso que presentamos como instituciones nacionales de vejez y envejecimiento. Con base en ello, establecer conclusiones con una visión prospectiva que faciliten la elaboración de una estrategia de trabajo conjunto para incluir a las personas mayores dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en nuestra región.

La metodología de la actividad será abierta; es una jornada íntima que nos invita a la discusión, a la reflexión honesta, a pensar los obstáculos. Buscamos centrarnos en los desafíos que involucra la Agenda 2030 y los aspectos que tenemos por delante para transformar. Sabemos que todos los países están produciendo buenas prácticas, las hemos compartido, hemos aprendido de ellas; pero también sabemos que hay muchos desafíos por delante y que hay temáticas en las que todavía no hemos avanzado. Esta reunión pretende, a partir de las distintas exposiciones, motivar la participación, la discusión, la reflexión para pensar juntos dónde estamos y hacia dónde queremos ir, en qué mundo queremos vivir.

I. Documentos de trabajo de la reunión

A. Avances y tensiones en el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos humanos

*Andrea Palma
Valentina Perrotta
Adriana Rovira*

Resumen

Las personas mayores emergen como uno de los grupos de población postergados e invisibilizados, para el cual se comienzan a instalar mecanismos de realización progresiva de sus derechos. El ingreso de las personas mayores como sujetos de derechos implica el reconocimiento de ciertos aspectos específicos como grupo de población a la vez que ubica un proceso de emancipación y lucha política por las formas de comprender a las personas viejas.

El presente artículo analiza el modo en que el enfoque de derechos humanos se introduce en el desarrollo de las políticas públicas de envejecimiento y vejez y contribuye en la construcción de las personas mayores como sujetos de derechos humanos. Al mismo tiempo realiza un análisis de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores como un instrumento sustantivo en dicha construcción.

Palabras clave:

Derechos humanos, personas mayores, políticas públicas, sujeto de derechos, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos humanos de las Personas Mayores

Introducción

Actualmente se asiste a la instalación de un nuevo enfoque en el diseño de las políticas públicas, que busca proteger los derechos humanos de todas las personas, contemplando sus especificidades. La esencia del enfoque está constituida por la incorporación en la doctrina socio-jurídica, de los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos (Jiménez y William, 2007).

En particular, “el enfoque de los derechos propicia la titularidad de derechos humanos de todos los grupos sociales y, de ese modo, contribuye a que aquellas y aquellos que en el pasado fueron excluidos, en el presente sean tratados sobre la base de la igualdad y el respeto de la dignidad humana” (Naciones Unidas, 1995). En este marco, las personas mayores emergen como uno de los grupos de población postergado e invisibilizado, para el que se comienzan a instalar mecanismos para la realización progresiva de sus derechos.

Este artículo tiene por objetivo analizar el modo en que el enfoque de derechos humanos se introduce en el desarrollo de las políticas públicas de envejecimiento y vejez contribuyendo en la construcción de las personas mayores como sujetos de derechos humanos. En esta línea, realiza un análisis de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores como un instrumento sustantivo en dicha construcción.

El artículo se inicia con la presentación de las características que adquiere el enfoque de derechos humanos y la manera en que se materializa en las políticas públicas. A continuación, se analiza la especificidad de las personas mayores como sujetos de derechos en el marco de las políticas públicas de envejecimiento y vejez. En tercer lugar, se desarrolla el aporte que ha significado la aprobación de la Convención Interamericana en la construcción conceptual de las personas mayores como sujetos de derecho.

1. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Los derechos humanos son procesos institucionales y sociales que ubican la posibilidad de espacios de lucha por la dignidad humana. El enfoque de derechos constituye un marco conceptual que incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El primero implica la orientación en base a los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana que propenden la igualdad y la no discriminación. El segundo tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos (OACDH, 2004). Por tanto, se denomina enfoque de derechos a los esfuerzos por traducir las normas internacionales de derechos humanos en acciones de política institucional y de control social (Güendel, 2003). El enfoque de derechos implica que el Estado diseña e implementa políticas públicas que intervienen activamente en revertir y transformar los procesos de discriminación y subordinación de grupos específicos y apunta esencialmente al otorgamiento de poder por la vía del reconocimiento de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009).

Güendel (2002) plantea que el aporte principal del enfoque de los derechos humanos consiste precisamente en el restablecimiento de la unidad entre sujeto social y sujeto de derecho. De acuerdo con el autor, esa unidad había sido quebrada tanto por las concepciones realistas que negaron la importancia del derecho en el accionar social, como por las concepciones positivistas e institucionalistas que desvincularon al titular del derecho de su construcción social y plantearon que la perspectiva de derechos humanos trascendía la realidad concreta de las personas. Sin embargo, la categoría de derechos humanos no es fija ni definitiva, sino que está articulada a las circunstancias de espacio y tiempo de las personas. Güendel plantea que cuando se habla de persona humana debe hacerse referencia al sujeto social que se encuentra en la vinculación entre su historia personal y social. Se puede establecer entonces una tensión entre una concepción abstracta y positiva de los derechos humanos frente a una concepción situada y específica centrada en un yo biológico, pero también histórico y cultural que sostiene y

comprende que no es posible abstraer la dimensión sociohistórica para comprender la concepción de derechos humanos (Dabove, 2016).

En este artículo se concibe que los derechos humanos son articulados con la tradición de la teoría crítica y la visión contemporánea. Los derechos humanos como múltiples expresiones de distintos fenómenos político-sociales y como movimiento político con carácter emancipatorio y capacidad instituyente, centrado en la persona de acuerdo con el contexto histórico y situado. Los derechos humanos permiten la constitución de acontecimientos de reivindicación donde se busca el reconocimiento (Honneth, 2007) por la dignidad (Arias, 2015).

Siguiendo a Baxi a través de una variedad de luchas en todo el mundo, los ‘derechos humanos’ se convierten en un campo de transformación política que desorienta, desestabiliza, y a veces ayuda a destruir concentraciones de poder político, social, económico y tecnológico profundamente injustas (Baxi, 2002, en Estévez, 2010). Según este autor, la versión contemporánea del discurso de derechos humanos tiene un potencial emancipador dado que se constituye en una “práctica insurrecta”. En oposición a los “derechos humanos modernos” basados en una naturaleza humana universal y profundamente eurocéntricos, los “derechos humanos contemporáneos” reconocen la diversidad de sujetos a partir de una tendencia inclusiva que reconoce la especificidad de cada colectivo. Estos ubican a su vez como elemento vertebrador la noción de víctima, lo que permite ubicar una narrativa desde el punto de vista de los que sufren (Baxi, 2002 en Estévez, 2010), propiciando la construcción de un discurso subversivo que abandona el desapego característico de los “derechos humanos modernos” (Arias, 2015; Barreto, 2014).

En América Latina, según Estévez (2007), los ejemplos de estas prácticas insurrectas lo constituyen los movimientos por la descolonización, la ecología y los derechos de las mujeres, así como los movimientos por los derechos sociales y las luchas por la democracia. De esta forma, al decir de Baxi (2002 en Estévez, 2010), América Latina presenta unas coordenadas específicas de lucha política que nutren y ubican una reinterpretación de “lo humano” de los derechos humanos.

Estévez (2007) concibe a los derechos humanos desde una conceptualización latinoamericana, que incorpora como elementos sustantivos la acción social y las luchas sociales del continente. La autora recoge la contribución del pensamiento latinoamericano al discurso de los derechos humanos en la formación de conceptos tales como “desaparición forzada” o “derechos colectivos de los pueblos indígenas”. La autora plantea que los derechos humanos son una formación discursiva que permite analizar las relaciones de fuerza que prevalecen en cada contexto histórico para ampliar los sujetos y los contenidos del discurso de los derechos humanos. De esta forma, destaca la condición flexible de los derechos humanos, así como su estado de construcción permanente, que permite la ampliación de los sujetos, objetos y estrategias (Estévez, 2007).

Finalmente, los derechos humanos son performativos y construyen identidades. A través de la legitimidad que brinda la enunciación de los sujetos en el discurso de derechos humanos, los propios sujetos se reconocen e identifican como tales. A su vez, la lucha política por la reivindicación ubica parámetros de ordenamiento moral para las sociedades, ordenando lo justo y lo injusto, donde la víctima surge como enunciación de lo injusto (Arias, 2015).

Volviendo al enfoque de derechos en las políticas públicas, es preciso realizar una diferenciación respecto a los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades. El enfoque de derechos procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas por parte del Estado (Abramovich, 2004). Esta forma de intervención requiere un cambio de posición, de reconocimiento e interpretación de los procesos de injusticia. De comprender la categoría de víctima, no desde un lugar pasivo, sino a partir del reconocimiento de la injusticia, lo que ubica la dimensión activa y de lucha política (Arias, 2015, Barreto, 2014). Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una

forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Pautassi y Abramovich, 2009).

Giménez y Valente (2010) realizan una interesante diferenciación entre el enfoque de derechos humanos y el enfoque de necesidades, que es pertinente retomar en el caso de las políticas de envejecimiento y vejez. Mientras que el enfoque de derechos se basa en valores universales, siendo el Estado portador de obligaciones respecto a la garantía de estos derechos, las necesidades no son necesariamente universales, no tienen valor de obligación y no se puede demandar su cumplimiento por parte del Estado. El enfoque de derechos coloca en el centro a las personas, con una visión integral e intersectorial en las intervenciones. Por su parte, las necesidades se asocian con el “tener”, en un marco temporal acotado y no necesariamente sostenible en el tiempo. Este tipo de enfoques mantiene un abordaje sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas. Sumado a esto, a diferencia de los derechos humanos, que son indivisibles dada su interdependencia, las necesidades se pueden priorizar y pueden ser alcanzadas por medio de metas o resultados. Contrariamente, los derechos humanos se pueden realizar si se atiende tanto a los resultados como a los procesos (Giménez y Valente, 2010).

En la actualidad ambos modelos conviven, porque tal como lo señala Althusser (1970 en Barboza, 2011) los espacios de construcción ideológica son difíciles de cambiar pues su modificación requiere de una lucha específica en su propio ámbito y de cambio en los distintos aparatos ideológicos del Estado. Los aparatos ideológicos del Estado se encargan de interiorizar la ideología dominante y lo logran a través de un doble juego, no meramente imperativo, que incluye al propio sujeto interpelado (Barboza, 2011).

La CEPAL (2006) plantea que el enfoque de derechos busca impulsar un nuevo mecanismo de intervención estatal que contempla tres dimensiones: i) una dimensión ética basada en los principios plasmados en los derechos humanos de carácter vinculante; ii) una dimensión procesal, que consiste en mecanismos instituidos que facilitan el diálogo

entre actores sociales y políticos y que permiten traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y éstos en políticas, y iii) una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida, como la salud, educación, la seguridad social, entre otros.

De todas formas, los derechos humanos no dejan de ser un tipo de ideología (Moyn, 2012) que comprende una forma de concebir la emancipación y lucha política. La ideología se concibe como las formas de aparecer de lo social que establecen los agentes sociales y que tiene una cierta función de ocultación para establecer una cohesión social (Villoro, 1985). Este aparecer social es clave, ya que pretende una apariencia de lo real estableciendo una disputa de sentidos (Chauí, 2008). Para Honneth el riesgo es que de los derechos humanos se ubiquen únicamente en el reconocimiento de la identidad cultural porque de acuerdo con su visión, deben posibilitar la autorrealización y el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos.

Es decir, el reconocimiento moral normativo para impedir el menosprecio, así como la posibilidad de resolver elementos de redistribución y justicia social, constituyen ambas partes de lo mismo, dado que, sin reconocimiento, no hay redistribución. El ingreso de las personas mayores como sujetos de derechos debe implicar el reconocimiento de ciertos aspectos específicos como grupo de población, así como la ubicación de un proceso de emancipación y lucha política por las formas de comprender a las personas mayores en el acontecer social.

2. Las personas mayores como sujetos sociales

Tal como se ha mencionado, los derechos humanos contemporáneos reconocen plenamente la identidad de los grupos históricamente excluidos como sujetos de derechos —lo que Güendel (2002) denomina “ciudadanías específicas”—. Según este autor, este proceso ha abierto espacios institucionales que permiten a los sujetos sociales convertirse en sujetos de derecho, dando instrumentos para su exigibilidad y

consecuente vigencia; por esta razón, los marcos jurídicos actuales se reconocen como instrumentos que pueden ser efectivos para revertir la desigualdad real.

En este marco, de ubicación de las personas mayores como sujeto de derechos humanos surge la interrogante de si se está ante la producción de un nuevo sujeto social o si las personas mayores se ubican como sujeto histórico hegemónico.

El sujeto histórico hegemónico es pensado como un actor genérico, homogéneo y determinado objetivamente, que está llamado a construir una única realidad y desde una única subjetividad que se encarna en una clase u otro grupo social política o ideológicamente predeterminado (Torres y Torres, 2000).

En el caso de las personas mayores, se las ha considerado históricamente como un actor, masculino y cuyos intereses y necesidades derivan de su vínculo con el trabajo remunerado. Asimismo, junto con la visión deficitaria de la vejez, los problemas objeto de las políticas públicas hacia las personas mayores se han concentrado en los aspectos sanitarios y de seguridad social reproduciendo esta visión de sujeto histórico hegemónico.

Por su parte, la noción de sujeto social involucra diferentes instancias constitutivas y supone diversidad de universos simbólicos y, con ello, múltiples construcciones posibles de realidad (Torres y Torres, 2000). El sujeto social hace referencia a una colectividad donde se elabora una identidad y se organizan prácticas, mediante las cuales sus miembros pretenden defender sus intereses, y expresar sus voluntades al mismo tiempo que se constituyen en esas luchas (Sader, 1990).

El sujeto social es un actor, pero no el sentido de representar un papel dentro de una estructura social, sino un sujeto con capacidad de atribuirle sentido a su acción social. De esta manera, el sujeto social no es concebido como un estatus o un papel, sino como un proceso a través del cual se va conformando él mismo como movimiento. La experiencia que los sujetos sociales despliegan por medio de su práctica política para la

transformación de la cultura, el sistema político y la política contribuye a su propia constitución como sujeto social (Torres y Torres, 2000).

A partir de los aportes de Zemelman, Chanquía (1994, en Torres y Torres, 2000) distingue entre subjetividad estructurada y subjetividad emergente o constituyente. La primera implica una apropiación subjetiva de la realidad dada, mientras que la segunda incorpora lo nuevo, lo inédito, y se define en oposición a la subjetividad estructurada. En ocasiones también se define fuera de ésta dado que adquieren significación ámbitos de la realidad silenciados con anterioridad, —es decir existencia para el sujeto— en el proceso de su constitución. Precisamente, mediante el rechazo o la resignificación las representaciones de esa subjetividad estructural es que se constituyen los sujetos; esto es, reformulando sus relaciones significativas con lo real.

Siguiendo a Zemelman, Chanquía plantea que los grupos sociales por medio de prácticas materiales y simbólicas adquieren una subjetividad colectiva desde la cual realizan su propia construcción de la realidad a la vez que se constituyen como sujetos sociales. Aunque en un sujeto social se condensan las prácticas y relaciones sociales del entorno en que emerge, este, desde su praxis, no solo reproduce lo dado, sino que es capaz de producir nuevas prácticas y nuevas relaciones; es decir, puede construir realidad conforme sus intereses e intencionalidades.

La categoría de sujeto social se asocia también con la mencionada categoría de víctima (Arias, 2015), ese sujeto que comprende de forma subversiva la injusticia social en la que vive, que puede encarnar el sufrimiento mediante la lucha política (Barreto, 2014).

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, establece múltiples *vejeces*, con múltiples reconocimientos de sufrimiento y contribuye a la construcción de las personas mayores como sujetos sociales.

3. Dificultades para el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derecho

La literatura internacional que aborda los derechos humanos en contexto de envejecimiento reconoce las dificultades que se presentan para que la comunidad en general reconozca que las personas mayores tienen una especificidad que debe ser tomada en cuenta para el disfrute de igualdad real. El reconocimiento de la especificidad de las personas mayores como titulares de derechos se ve obstaculizado por cuatro factores (Huenchuan, 2013): i) la irrupción reciente del colectivo de personas mayores como sujetos diferenciados; ii) el conflicto al que se ven sometidas las personas mayores para identificarse con un colectivo con rasgos que simbolizan marginación, enfermedad, soledad, entre otros; iii) la carencia de un modelo social de atención que favorezca su autonomía, y iv) las reacciones adversas frente a los supuestos privilegios de los que ellas gozan en la sociedad.

Con respecto al primero, cabe mencionar que las personas mayores han sufrido de forma sistemática violaciones masivas de sus derechos humanos, ya que el reconocimiento que plantea el envejecimiento ha sido ignorado a partir de la comprensión de las personas mayores exclusivamente bajo la categoría de persona adulta. Un mecanismo de reconocimiento de derechos humanos como la Convención permite ubicar una nueva interpretación en el marco de la protección de los Estados a la novedad que presenta el envejecimiento como fenómeno poblacional a nivel mundial. También permite reforzar los instrumentos generales ya existentes (Nikken, 1994), y atender los problemas específicos que presenta la vejez a partir del reconocimiento de las necesidades concretas que presenta la vida de las personas mayores.

En el segundo punto hace referencia a un elemento central, la representación social de la vejez a partir de connotaciones negativas. Esta realidad conduce a una suerte de identidad devaluada que la mayoría de las personas no quieren portar y con la que no se identifican. Esta falta de aceptación de la vejez por parte de las propias personas mayores juega un papel central en la capacidad política de lucha por el

reconocimiento de sus derechos, ya que no se puede luchar por lo que no se quiere ser. En este sentido, es clave para la reivindicación en materia de derechos humanos la interpretación y valoración de una identidad y los aspectos sobre los que se plantea el reconocimiento. Hay pues un problema referido a la significación social de la vejez y el universo de sentido sobre las personas mayores que presenta aspectos negativos y no valorados socialmente (Berriel, Pica y Zunino, 2017).

Esta idea se articula con el punto tres que refiere a cuáles son los problemas que abordan las políticas públicas referidas al envejecimiento y la vejez. Históricamente las políticas dirigidas a las personas mayores se han ubicado en campos disciplinares hegemónicos, interpretando la vejez desde un enfoque deficitario, en ámbitos limitados de intervención como la salud y la seguridad social. Por ello, en la actualidad, instalar nueva institucionalidad y agendas más amplias significa un gran desafío. Más aun al hacer mención del punto cuatro, es decir, cuando hay una interpretación de que las personas mayores ya reciben suficiente apoyo por parte del Estado y se las considera como un grupo con privilegios dentro de la sociedad.

Por una parte, si bien las personas mayores no son un grupo de población homogéneo, y cómo tal, no presentan un problema de desigualdad estructural como sucede con otros grupos de población, es importante comprender que la vejez por su carga negativa a nivel social se presenta como un factor en sí mismo de vulneración de derechos. Por otro lado, las personas en situación de desigualdad y discriminación deben afrontar procesos de envejecimiento que afectan la dignidad y hasta la propia vida. La Convención permite ubicar estos aspectos de forma central, reconociendo los derechos que deben ser especialmente protegidos, así como la presencia de grupos específicos de población que requieren mecanismos particulares para la protección y salvaguarda de sus derechos.

Según señala Hunt (2009, en CEPAL, 2017) para tener derechos, las personas deben ser percibidas como individuos diferentes unos de otros y ser capaces de formular juicios morales independientes.

Asimismo, deben formar parte de la comunidad política y ser competentes para establecer lazos de empatía con los demás. Estos atributos, exigidos para que la sociedad considere a las personas como sujetos de derecho resultan difíciles de cumplir en las personas mayores cuando se asimila el deterioro fisiológico a la falta de capacidad. Estos argumentos llevan a la afirmación de que la condición de vulnerabilidad asociada al envejecimiento no deriva de la edad de las personas sino de las actitudes, percepciones sociales negativas u otros factores que originan barreras que se expresan en la forma de discriminación, limitación o negación del ejercicio de sus derechos humanos.

Huenchuan (2013) menciona que el hecho de que las personas mayores sean percibidas como un grupo con especial vulnerabilidad no ha contribuido a que se las reconozca como titulares de derecho. De esta manera, si bien se ha avanzado en mayor medida en garantizar necesidades básicas en materia de seguridad social y salud, y hay consenso respecto a la necesidad de eliminar el maltrato, se observan menor reconocimiento y avance en otras dimensiones asociadas a la participación, autonomía y empoderamiento.

4. La Convención como instrumento que aporta a la comprensión de las personas mayores como sujetos de derecho

Los avances en materia normativa internacional relativos a las personas mayores dan cuenta de los cambios en los paradigmas de abordaje de este grupo de población. Por este motivo, es posible identificar tres momentos clave. El primer momento ocurre en 1982, cuando se celebra la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento donde se adopta el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Este instrumento, significa un gran avance dado que coloca a la vejez en la agenda internacional. Sin embargo, el abordaje de esta etapa de la vida es realizado bajo un enfoque deficitario y reduccionista. El segundo momento en 2002 cuando se celebra la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento donde se presenta la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. A partir de

este instrumento, pierde fuerza el enfoque deficitario del envejecimiento y surge como eje la dignidad al envejecer. También cambia el rol que asume el Estado, siendo este más activo y relevante en la protección de las personas mayores. Por último, el tercer momento ocurre con la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores el 15 de junio de 2015.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores implica un avance normativo sustantivo para la protección de los derechos humanos de las personas mayores. Este instrumento presenta una oportunidad no sólo de ampliar los mecanismos de protección jurídica, sino de colocar a las personas mayores en una nueva categoría: la de sujeto de derecho humano. Al ubicar a las personas mayores como objeto y sujeto de discurso de los derechos humanos se inaugura una nueva forma de enunciación que tiene la potencia de producir nuevas categorías de comprensión con respecto a la vejez, habilitando nuevas prácticas emancipadoras con el poder de reinterpretar el rol de las personas mayores en el espacio social, transformando su lugar legal, moral y político.

La Convención aporta en varios sentidos a la comprensión y a la construcción de las personas mayores como sujetos de derecho. En primer lugar, la Convención es un instrumento jurídicamente vinculante que genera una obligación jurídica para los Estados, a diferencia de una declaración que expresa objetivos conceptuales y políticos. Este instrumento supera el déficit de protección internacional de los derechos humanos que existía previamente para las personas mayores y la dispersión normativa que dificultaban la exigibilidad por parte de los sujetos. La Convención representa un estándar de derechos consensuados para la región a partir del cual no es admisible retroceder.

En segundo lugar, la Convención extiende la ampliación institucional y de definición de políticas públicas, obligando a los Estados a dar prioridad a los temas de envejecimiento. Asimismo, obliga a realizar los ajustes legislativos, administrativos, judiciales y presupuestales necesarios para el ejercicio de los derechos humanos de

las personas mayores. Por otra parte, como destaca la CEPAL (2017), este instrumento establece obligaciones positivas para los Estados, que van más allá del respeto y la protección de los derechos, exigiéndole que los garantice y promueva.

En tercer lugar, una contribución central de este instrumento es que especifica los derechos humanos de las personas mayores incorporándolos al derecho internacional. La CEPAL (2017) ha agrupado los derechos establecidos en la Convención en tres grupos. Los derechos *emergentes* son nuevos derechos o derechos parcialmente recogidos en la normativa internacional y nacional existente. Entre ellos se encuentran el derecho a la vida y dignidad en la vejez, el derecho a la independencia y autonomía y el derecho a los cuidados de largo plazo.

Los derechos *vigentes* son aquellos ya contemplados en las normas internacionales, pero que requieren cambios para adaptarlos a las necesidades específicas de un colectivo, ya sea por medio de nuevas interpretaciones o mediante la ampliación de su contenido. Dentro de las nuevas interpretaciones se encuentra la igualdad y la no discriminación, el consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud y la seguridad y la vida sin violencia. En el subgrupo de ampliación de contenidos se ubican, en general, los derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos *extendidos* están dirigidos específicamente a colectivos que hasta entonces no habían disfrutado de ellos, por omisión o discriminación. Aquí se ubican el derecho a la accesibilidad y movilidad de las personas y el relacionado con las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias.

En cuarto lugar, la Convención es un instrumento que ubica el derecho a la continuidad de la existencia como un aspecto central y prioritario en la responsabilidad de los Estados. La vejez debe ser interpretada como un derecho, el derecho a la continuidad de la existencia. En el marco de los derechos humanos no hay derechos más importantes que otros, sino que se articulan de forma interdependiente, por lo tanto, si un derecho está afectando la protección de otros derechos

también lo estará. El derecho a la vida se presenta como fundamental, por ende, el derecho a la continuidad de la vida debe también ser interpretado de forma sustantiva. La vejez representa esa continuidad, una persona que ha sorteado múltiples eventos en el curso de su vida para hacer posible la continuidad de su existencia. En todos los casos esta continuidad de la existencia está en relación con las posibilidades sociales, económicas, culturales y políticas donde se desarrolle la vida de las personas.

Finalmente, la Convención contribuye a la construcción de las personas mayores como sujetos de derechos humanos a partir de la fijación de un significado concreto al significante de lo “humano”. Siguiendo los aportes de Douzinas (1996, en Estévez 2007) el “humano” de los derechos humanos es un “recipiente vacío”, un “significante vacío”, un elemento discursivo que está a la espera de que le asignen características, así como un tiempo y un lugar. Así, un derecho se reconoce si fija un significado a un significante flotante. Los derechos humanos por tanto se especifican en diferentes tipos de sujetos, y eso tiene lugar en diversas batallas políticas, ideológicas e institucionales. Por todo lo expuesto anteriormente, la Convención contribuye a llenar ese vacío, a especificarlo, fijando un significado a esa identidad humana indiferenciada del discurso de derechos humanos, y por tanto reforzando la construcción de las personas mayores como sujetos de estos derechos.

5. Conclusiones

Históricamente las personas mayores han sido consideradas desde una visión hegemónica que concebía a este grupo de una forma homogénea, imponiendo una única forma de comprender sus necesidades e intereses. Esta forma hegemónica comprende a las personas mayores desde una mirada masculina y deficitaria, definiendo que sus intereses y necesidades se agotan en los aspectos sanitarios y de seguridad social y se resuelven por vía del trabajo remunerado formal. De esta forma, las políticas públicas hacia este grupo postergaron e invisibilizaron el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos humanos.

El enfoque de los derechos humanos al materializarse en políticas públicas de envejecimiento y vejez contribuye para revertir y transformar los procesos de discriminación y subordinación de grupos específicos, como el de personas mayores, a partir del reconocimiento sus derechos. Entendiendo a los derechos humanos bajo la conceptualización latinoamericana, como campo de lucha política y en estado de construcción permanente, este artículo afirma que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores aporta en varios sentidos a la comprensión y a la construcción de las personas mayores como sujetos de derecho.

Es un instrumento vinculante que genera una obligación jurídica para los Estados y que especifica los derechos humanos de las personas mayores, ajustando y reconociendo nuevos derechos e incorporándolos al derecho internacional. Esta especificación permite que los derechos humanos adquieran un significado concreto para las personas mayores, lo que promueve su reconocimiento como sujetos de derecho.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2004), *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina*, Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Abramovich, V. y L. Pautassi (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires.
- Arias, A. (2015), "Teoría crítica del reconocimiento y derechos humanos contemporáneos", *Derechos humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, N° 25, año 10.
- Barboza, D. (2011), *La construcción de los sujetos sociales: entre Hegel y Althusser*, Universidad Complutense de Madrid.
- Barreto, J. (2014), "Derechos humanos y emociones desde una perspectiva de los colonizados: antropofagia, surrealismo legal y estudios subalternos", *Revista latinoamericana de estudios sobre cuerpos, emociones y sociedad*, 6 (16).

- Berriel, F., C. Pica y N. Zunino (2017), "Construcción social de la vejez en Uruguay a partir de documentos de política pública", *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, vol. 16, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía" (LC/CRE.4/3), documento de la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, Asunción, 27 a 30 de junio de 2017, Santiago de Chile.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- Chauí, M. (2008), "Cultura y democracia, *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, N° 5, España, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), *Le Monde Diplomatique* [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/es/cha.pdf>.
- Dabove, I. (2016), "Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención americana y sus implicancias bioéticas", *Revista latinoamericana de bioética*, 16 [en línea] <http://dx.doi.org/10.18359/r/bi.1440>.
- Estévez, A. (2007), "Hacia una conceptualización sociopolítica y latinoamericana de los derechos humanos", XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Estévez, A. (2010), *Los derechos humanos en la sociología política contemporánea: la primacía de los sujetos sociales*, Universidad Autónoma de México (UAM).
- Giménez, C. y X. Valente (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, N° 74, Caracas, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, mayo-agosto.
- Güendel, L. (2003), *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- _____(2002), "Políticas públicas y derechos humanos", *Revista de ciencias sociales*, vol. III, N° 97, San José, Costa Rica.
- Honneth, A. (2007), *Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento*, Argentina, Buenos Aires, Katz.

- Huenchuan, S. (2013), “Los derechos de las personas mayores. Aspectos teórico-conceptuales sobre los derechos humanos de las personas mayores”, *Materiales avanzados de estudio y aprendizaje*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, B. y G. William (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, *Civilizar. Ciencias sociales y humanas*, vol. 7, N° 12, Colombia, enero-junio, Universidad Sergio Arboleda Bogotá.
- Moyn, S. (2015), *La última utopía. Los Derechos humanos en la historia*, Bogotá, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana.
- Naciones Unidas (1995), “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”, *Observación general (E/C.12/1995/16/Rev.1)*, N° 6, Ginebra, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- Nikken, P. (1994), “El concepto de los derechos humanos”, *Estudios básicos de derechos humanos I*, R. Cerdas Cruz y R. Nieto Loaiza (eds.), San José, Prometeo.
- OACNUDH (Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual (HR/PUB/04/1)*, Nueva York.
- Sader, E. (1990), “La emergencia de nuevos sujetos sociales”, *Revista acta sociológica*, vol. 3, N° 2.
- Torres, A. y J. Torres (2000), “Subjetividad y sujetos sociales en la obra de Hugo Zemelman”, *Folios*, N° 12, Bogotá, Facultad de Humanidades, Universidad Pedagógica Nacional.
- Villoro, L. (1985), *El concepto de ideología y otros ensayos*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

B. Medidas pro igualdad sobre vejez y envejecimiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Sandra Huenchuan Navarro

Presentación

El objetivo de este texto es proporcionar los antecedentes sobre el tema y proponer una serie de recomendaciones que sean de utilidad para que las personas expertas que participan en la reunión debatan sobre ellas, ponderen su importancia, las enriquezcan y establezcan las acciones prioritarias que se deben emprender.

En primer lugar, se aborda el concepto de “personas mayores” de acuerdo con los marcos internacionales vigentes. Se hace particular énfasis en el estrecho vínculo que existe entre la edad cronológica y la discriminación basada en la edad y múltiple. Luego se ofrece un breve panorama demográfico sobre el proceso de envejecimiento poblacional en la región, que constituye parte transcendental del escenario donde se implementará la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se continúa con la relación que existe entre la igualdad como objetivo principal del desarrollo que impulsa la CEPAL y la protección social basada en los derechos humanos. Se retoman las tres dimensiones de análisis que utiliza la CEPAL para analizar la protección social de las personas mayores: seguridad económica, salud y bienestar, y cuidados de largo plazo, pero también se relevan algunas de sus variables de estudio anteriormente propuestas. Asimismo, se ofrece un análisis sobre el aporte que hace la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores para avanzar en la igualdad.

Posteriormente, se brindan recomendaciones para el diseño e implementación de medidas mínimas de igualdad en la vejez. Se organizan por cada uno de componentes de la protección social de las

personas mayores indicadas en el párrafo anterior, ordenadas según su aporte a la igualdad en los ámbitos de normatividad, cierre de brechas de desigualdad, producción de información y prevención de conductas discriminatorias. Se concluye con un glosario que ofrece las definiciones de los conceptos básicos de este texto.

1. ¿Quiénes son las personas mayores?

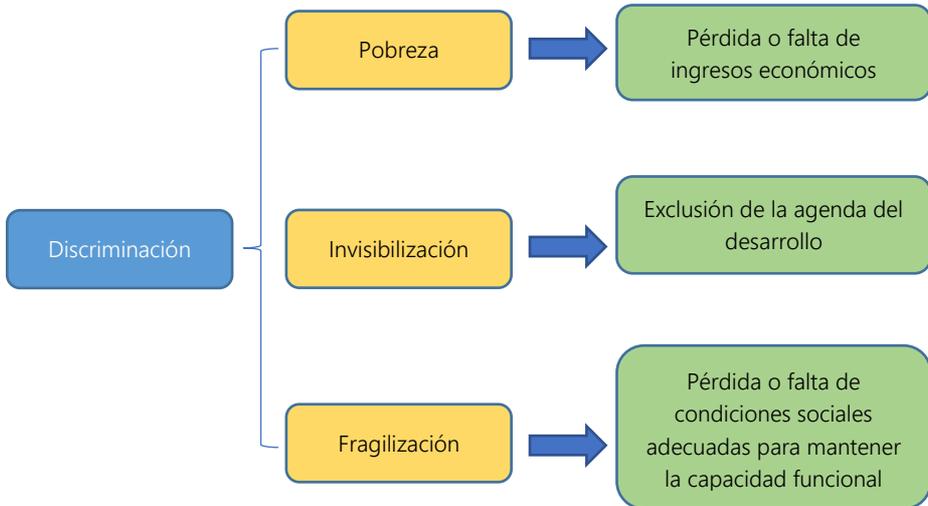
La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores define a las personas mayores como aquellas de 60 años o más, salvo que la ley interna del país determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años (OEA, 2015).

Si bien esta frontera cronológica es útil, su potencial se mejora cuando se combina con la condición de vulnerabilidad que el envejecimiento conlleva para todos los seres humanos. Dicha condición deriva de las actitudes, percepciones sociales negativas u otros factores que originan barreras que se expresan en la forma de discriminación, limitación o impugnación reiterada del ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores (véase el diagrama 1).

Combinar la edad cronológica y social en una definición de la vejez permite poner en el centro de la discusión la discriminación que afecta a este colectivo humano debido a la etapa de la vida en que se encuentra y ayuda a desplazar el problema desde el individuo de edad avanzada hacia la sociedad, lo que supone concentrarse en los obstáculos sociales y no en el funcionamiento de la persona, criterio que ya se utilizó con las personas con discapacidad (Etxeberría, 2008).

En el caso de las personas mayores, se trata de reconocer que la sociedad suele marginar a quienes tienen determinadas características —en este caso la edad de la vejez— lo que circunscribe la realización plena de sus capacidades. Vale decir, no es la vejez la que dificulta el ejercicio de los derechos humanos, es la concepción de la vejez la que niega el goce de esos derechos (Megret, 2011).

Diagrama 1
Riesgos asociados a la vejez y sus expresiones



Fuente: S. Huenchuan y L. Rodríguez-Piñero, *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección* (LC/W.353), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre, 2010.

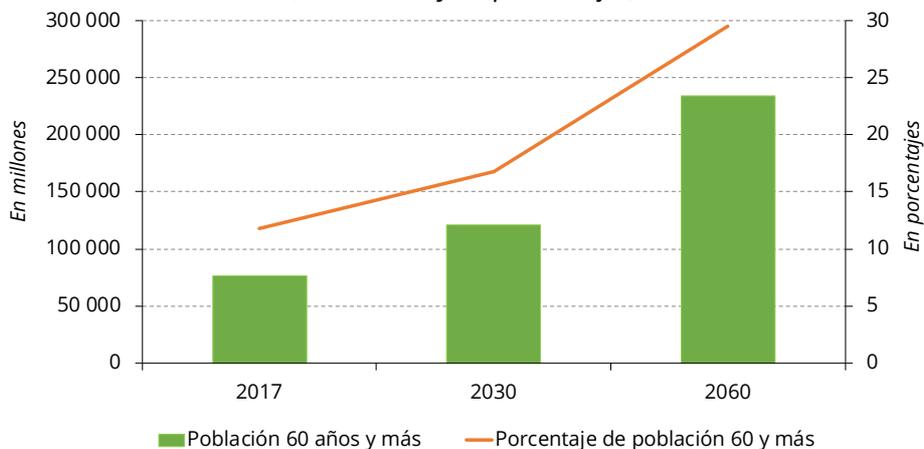
2. Expresiones del envejecimiento poblacional

El envejecimiento de la población se refiere al aumento absoluto y relativo del grupo de 60 años y más en el conjunto de la población. Este fenómeno se produce por la confluencia de distintos factores, entre ellos la reducción de la fecundidad y de la mortalidad.

En el mundo hay 900 millones de personas de 60 años y más en la actualidad, a las que se sumarán 1.400 millones en 2030. Según las estimaciones y proyecciones de las Naciones Unidas, en 2017 había 76,3 millones de personas mayores en América Latina y el Caribe, que representaban el 12% de la población regional. En 2030 esta población ascenderá a 121 millones y las personas mayores representarán el 17% de la población total de la región. En 2060, las personas mayores representarán el 30% de la población regional y serán alrededor de 234 millones (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: número y proporción
de personas de 60 años y más, 1917-2060

(En millones y en porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), “Estimaciones y proyecciones de población” [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>.

La característica más importante del proceso de envejecimiento en la región de América Latina y el Caribe es su rapidez. En 2017, 17 países se encontraban en una etapa de envejecimiento incipiente, 10 en una etapa moderadamente avanzada, 3 en una etapa avanzada y 3 en una muy avanzada. Se prevé que en 2030 la situación cambie y ningún país se ubique en la primera etapa puesto que todos habrán transitado hacia posiciones más adelantadas en su proceso de envejecimiento demográfico.

Un hecho asociado al envejecimiento de la población ocurrirá en 2037, cuando la proporción de población de 60 años y más igualará a la menor de 15 años. Este cambio también da cuenta de la heterogeneidad regional puesto que ya ocurrió en Cuba (2010) y Barbados (2015). En Chile y el Uruguay se espera que acontezca lo mismo después de 2025.

Otra situación relevante para considerar es que en 2040 la población de 15 a 59 años alcanzará su máximo de crecimiento. De ahí en adelante empezará a disminuir y se producirá una convergencia hacia la estabilización de la población en cada uno de los países de la región, aunque algunos de ellos ya lo habrán experimentado con anterioridad a dicha fecha.

3. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las personas mayores desde una perspectiva de los derechos humanos

La Agenda 2030 es una decisión de importancia histórica que busca transformar el mundo a partir de un enfoque multisectorial y constituye un consenso sin precedente sobre cómo utilizar los recursos globales y fortalecer la colaboración internacional. Se trata de un consenso que fue determinado por los gobiernos, pero los pueblos del mundo exigieron tener voz y voto en las decisiones que inciden en sus vidas (UNDP, 2013). Ahora, en el momento de implementarla y definir su seguimiento, esa misma voluntad por escuchar y atender la demanda de los distintos sectores de la sociedad durante la construcción de la Agenda 2030 debe repetirse para involucrar sobre todo a quienes, por distintas razones, fueron dejados atrás en el diseño, implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Las personas mayores participaron en la construcción de esta agenda. Al acercarse el año 2015, fecha límite para alcanzar los ODM, se inició un proceso de reflexión sobre el futuro del desarrollo mundial. Las Naciones Unidas lideraron una consulta mundial inédita denominada “el mundo que queremos”. Las personas de 60 años y más de los países de la región también expresaron sus puntos de vista. Las áreas donde se concentraron sus respuestas fueron que desde ahora y hacia el 2030 se logre una buena educación, mejores oportunidades de trabajo, así como una atención médica y una alimentación adecuada y a precio accesible.

La Agenda 2030 está alineada con los derechos humanos y por consiguiente con la igualdad. Esta relación —con excepciones— no siempre es explícita en los ODS y sus metas, pero sus logros permitirían

avanzar en el ejercicio de algunos derechos humanos. Esto es así en el caso de los derechos de las mujeres, de los niños o el derecho a un nivel de vida adecuado.

En este escenario, hacer visibles los derechos de las personas mayores en la implementación y seguimiento de los ODS es urgente. Los derechos humanos sirven de marco para interpretar los ODS y ponderar sus metas, sobre todo en el entendido de que varias de ellas son más débiles que sus homólogos de derechos humanos o no hacen referencia a instrumentos jurídicamente vinculantes. Asimismo, los ODS no son obligaciones de los Estados por lo que no tienen la fuerza de los instrumentos de derechos humanos. Su vigor radica en su aceptación mundial.

La Agenda 2030 está compuesta por 17 ODS, 169 metas y un conjunto de indicadores, todavía en construcción, para su seguimiento. Solo el ODS 5 sobre salud universal incorpora la edad de manera explícita, aunque hay otros que contienen metas que integran específicamente a las personas mayores o se refieren a la edad. Con relación a las personas mayores hay que concentrarse en los primeros, pero además se deben explorar las posibilidades que existen en los demás ODS donde no es tan obvia la inclusión de las personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos.

En el ODS 1 hay dos metas que incorporan la edad o que incluyen a todas las edades. Estas son la meta 1.2 que señala: “De aquí a 2030, reducir a menos de la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, y la meta 1.3 que apunta a: “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030 lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

En el ODS 1 se representa una oportunidad histórica para la construcción de un bien público universal. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la garantía de derechos en lo que respecta a la seguridad de ingresos durante toda la vida sigue siendo un asunto

pendiente y, aunque ha habido avances, gran parte de la población continúa viviendo la incertidumbre económica como una de las facetas más preocupantes de la vida diaria.

En 2015, un tercio de la población de 65 años y más de América Latina —lo que equivale a alrededor de 14.690.000 personas mayores— no tuvo ingresos provenientes de la seguridad social. De acuerdo con la información disponible en las encuestas de hogares, el 70,8% de la población latinoamericana de 65 años y más recibía algún tipo de pensión —con una tendencia al alza en el tiempo— por la vía contributiva, no contributiva o ambas¹. La cobertura total de pasivos habría aumentado 8,3 puntos porcentuales entre 2008 y 2015. Según los datos nacionales disponibles, una parte importante de ese aumento se explica por la expansión de los sistemas de pensiones sociales.

En algunos países, la limitada cobertura de los sistemas de seguridad social se traduce en una marcada desprotección que se expresa en el hecho de que una parte considerable de la población de 60 años y más no recibe ingresos propios, un fenómeno más evidente en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Aunque la situación ha mejorado desde 2012, cuando el 25% de las mujeres mayores latinoamericanas no tenía ingresos propios, siguen existiendo desafíos importantes para los sistemas de protección social.

Según la información más reciente disponible, la proporción de mujeres de 60 años y más que carecen de ingresos propios en América Latina alcanza el 17,8%, lo que equivale a más de 6 millones de mujeres mayores. En los países que cuentan con una matriz de seguridad social de tendencia universal y en los que se han llevado a cabo acciones de protección de la vejez se observa, en general, que estas cifras disminuyen. Sin embargo, en otros se observa que estas cifras son

¹ Pablo Yanes (2018) ha sugerido que es imprescindible sostener una discusión sobre la forma de denominar a este tipo de pensiones. A su parecer, lo óptimo sería referirse a pensiones de contribución indirecta como una forma de reconocer el aporte que realizan las personas mayores durante su vida activa.

aún elevadas, porque el porcentaje de mujeres mayores sin ingresos es superior a un cuarto de la población femenina adulta mayor.

El ODS 3 es básico para lograr la cobertura de salud universal. La implementación de este ODS se produce en un escenario heterogéneo. Existen diferencias significativas en la región en lo referente a la protección social en materia de salud. A fines de la década pasada, en algunos países se había conseguido una amplia cobertura de la población mientras que, en otros, menos de un tercio de los habitantes se encontraba protegido.

Una forma de acercarse a la magnitud del desafío al que deben hacer frente los países en relación con el ODS 3 es el indicador de años de vida perdidos. Se trata de una medida de los trastornos que causan la muerte de las personas mayores y de los años potenciales de vida que, en promedio, estos trastornos les quitarán. Entre las diez primeras causas de muerte prematura están las enfermedades mentales y neurológicas —como la enfermedad de Alzheimer—, que representan uno de los principales retos para la salud en la actualidad.

Se estima que la prevalencia actual de la demencia es del 6,4% en las Américas y se prevé un incremento proporcional del 67% antes de 2030 y del 216% para 2050 (OMS, 2015). Este tipo de enfermedad conlleva enormes consecuencias personales, sociales y económicas al provocar un aumento de los costos de los cuidados a largo plazo para los gobiernos, las comunidades, las familias y las personas, así como pérdidas de productividad en las economías. El costo regional de la atención de las personas con demencia en 2010 se estimó en más de 46.000 millones de dólares. Los costos más elevados son los correspondientes a la asistencia social informal (35%), seguidos de los costos médicos directos (34%) y los de asistencia social (31%) (ADI, 2016).

Por otra parte, la muerte temprana en la vejez causada por enfermedades transmisibles sigue siendo una preocupación que está asociada a la pobreza y la desigualdad. Las dificultades para acceder a los servicios de atención de la salud aumentan a medida que disminuye el nivel de ingresos de las personas mayores, por lo que aquellas con un

nivel socioeconómico más bajo tienen más probabilidades de morir por causas prevenibles.

El ODS 5 sobre igualdad de género integra en su meta 5.3 el “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”. La implementación de este ODS es de mucha relevancia para las personas mayores y para quienes les prestan cuidados.

A partir de las encuestas de uso del tiempo de algunos países de América Latina es posible afirmar que la dedicación de las mujeres a tareas de trabajo no remunerado (entre las que se incluye el cuidado de personas dependientes) es elevada. En México se destinan más de 53 horas semanales a este tipo de actividades; en Costa Rica, 50,8 horas semanales y en la Argentina y el Perú, alrededor de 40 horas semanales. En Chile, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) indica que una de cada cuatro personas de 60 años o más presenta algún grado de dependencia. En el 86% de los casos, el cuidado de la persona mayor es asumido por una mujer, que suele ser su esposa, hija o nuera, y supone más de 12 horas diarias.

Cuando se habla de cuidado generalmente se piensa en las mujeres en edad reproductiva, pero las evidencias demuestran que un gran número de cuidadores no remunerados son personas mayores que a menudo se ocupan de sus parejas, familiares o amigos. En la Ciudad de México, por ejemplo, las personas mayores desempeñan un papel prominente en el cuidado de sus coetáneos y su participación es más elevada en el caso del cuidado de personas que presentan una probabilidad elevada de morir en el plazo de un año. Asimismo, en algunos países los cuidadores de personas centenarias son frecuentemente personas de 60 años y más.

Todos estos datos revelan que el esfuerzo por alcanzar los ODS podría tener impactos positivos para las personas mayores. Para ello hay que apropiarse de la Agenda 2030, dejar de lado el escepticismo y

sumarse con creatividad en su implementación y seguimiento. De forma paralela, hay que velar porque la incorporación de las personas mayores en los ODS se haga desde una perspectiva de derechos humanos.

Aunque, como ya se dijo, la Agenda 2030 no es jurídicamente vinculante para los Estados, si lo es moral y políticamente, las medidas de política pública que en ella se establecen son de utilidad para avanzar en la protección y en la vigilancia de los derechos humanos de las personas mayores, ya que tienen el potencial de ser promovidos mediante la adopción de leyes y reglamentos. Por otra parte, la universalidad de la Agenda 2030 es una oportunidad para definir un estándar, un mínimo ético asumible para toda la humanidad, aspecto fundamental para la cobertura de salud universal y seguridad social universal. Ese mínimo debe basarse en las normas de derechos de humanos y favorecer la actuación coherente y complementaria para que todos los actores involucrados favorezcan el empoderamiento de las personas mayores como titulares de derechos.

La igualdad como principio de la Agenda 2030 también ofrece la ocasión de integrar la perspectiva de derechos humanos en la medida en que su implementación debe ir más allá de la simplista tradición de comparar los progresos con relación a un tema a través del tiempo. Muy por el contrario, el principio de igualdad es oportuno para sumar de manera explícita en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 las desigualdades que generan desventajas para algunas personas y grupos en un momento dado, en particular el análisis de las brechas según género, edad, pertenencia étnica, condición de discapacidad u otra. Solo de esta manera se logrará que efectivamente nadie quede atrás.

Es imprescindible que la solidez de los principios de universalidad e igualdad de la Agenda 2030 sean plasmados en su implementación y seguimiento. Esto es más importante aún porque el compromiso con la Agenda 2030 por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas le da una fuerza inédita para que, en su examen y seguimiento a nivel global y regional, los gobiernos ofrezcan

información veraz y accesible sobre sus prácticas como un asunto de responsabilidad y compromiso internacional.

La Agenda 2030 compromete a todos. Una de las tareas de los gobiernos, de la sociedad civil o de los organismos internacionales es velar porque su implementación y seguimiento sea congruente con las normas internacionales de derechos humanos. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores, así como otros instrumentos internacionales y regionales, ofrecen la base para la acción. Ahora corresponde hacer coincidir el paradigma del desarrollo sostenible y el de los derechos humanos con relación a las personas mayores.

4. La agenda de la igualdad y las personas de edad

La propuesta de la CEPAL, denominada “Pentalogía de la igualdad” afirma que esta es un valor intrínseco del desarrollo que busca la región. Esta propuesta brinda el marco normativo y sirve de base para los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. En otras palabras, la igualdad no solo se circunscribe a la igualdad de oportunidades, sino a la reducción de las brechas en materia de logros efectivos (Bárcena, 2010).

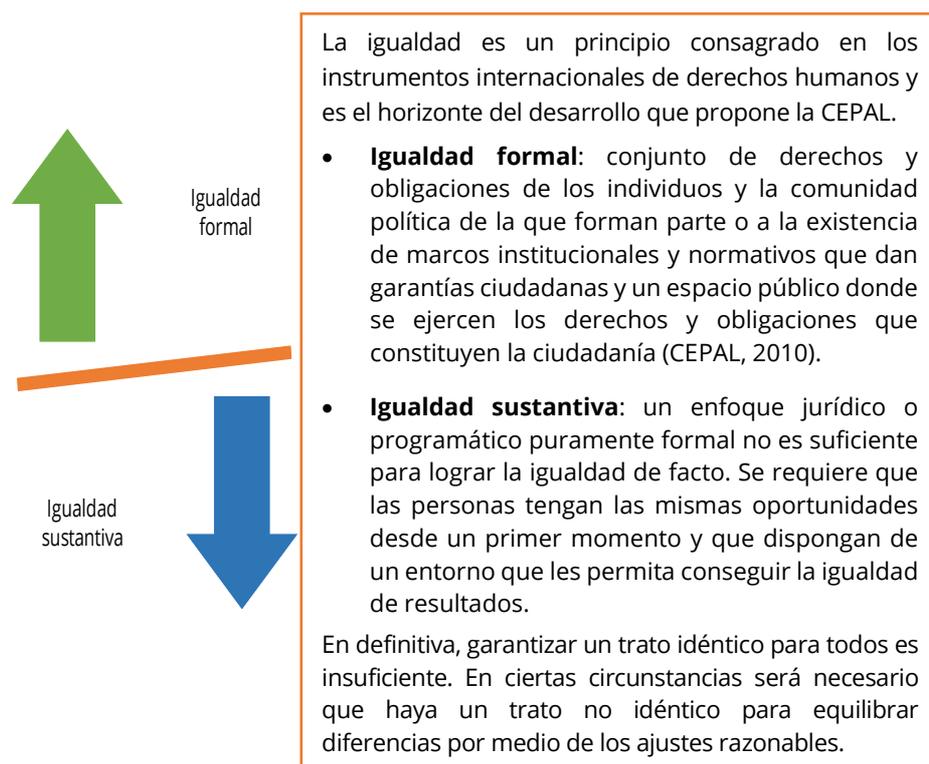
Desde esta perspectiva, el Estado debe ser capaz de asumir una gestión estratégica, con una mirada de largo plazo del desarrollo. Tiene que ocuparse de incrementar la participación en los beneficios económicos de los sectores excluidos y vulnerables, desarrollar políticas públicas que suministren bienes y protección social y, sobre todo, revertir la fuerza inercial de la desigualdad que se reproduce en el seno de los mercados y las familias (CEPAL, 2010).

La igualdad, junto con el principio de universalidad y no discriminación, es uno de los principios fundacionales del régimen contemporáneo de derechos humanos. Desde su formulación en la Carta de las Naciones Unidas y posteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a un trato igualitario y a

no ser objeto de discriminación ha sido interpretado evolutivamente, de forma que ha operado la distinción entre igualdad formal e igualdad sustantiva (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010).

El Estado interviene en el cierre de las brechas que existen entre igualdad formal y sustantiva para igualar potenciando el desarrollo de las capacidades que permitan acceder y disfrutar del bienestar, y movilizandando las instituciones, el crecimiento y las políticas públicas a fin de brindar protección social con una clara vocación universalista y redistributiva.

Diagrama 2 Igualdad sustantiva frente a la igualdad formal

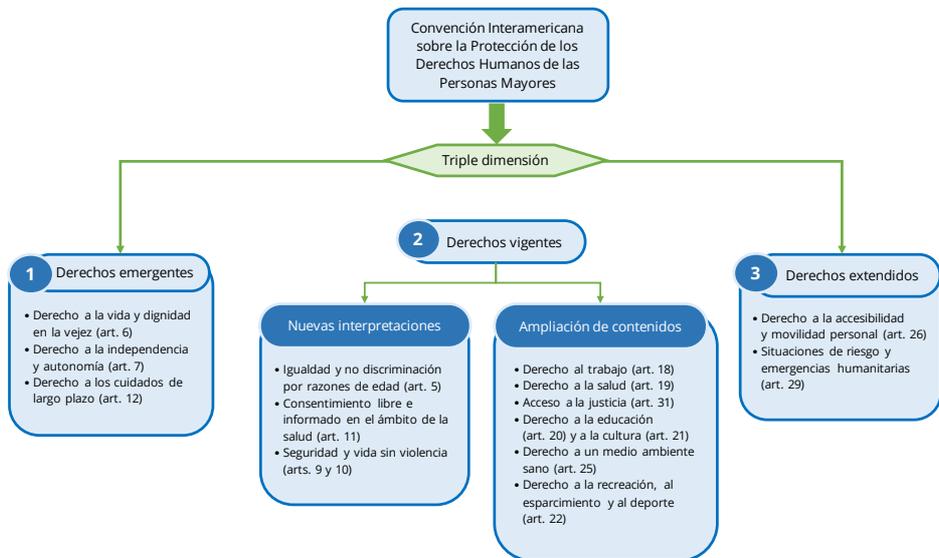


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo, 2010.

5. El aporte de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores al logro de la igualdad

La Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores sienta las bases para el logro de la igualdad sustantiva. El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce del ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad (OEA, 2016).

Diagrama 3
Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores



Fuente: S. Huenchuan (ed.), “Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos” (LC/PUB.2018/24-P), *Libros de la CEPAL*, N° 154, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

La convención recuerda en su preámbulo que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican a las personas mayores; pero, afirma más adelante, la discriminación que la vejez suele sobrellevar impide que los disfruten plenamente.

Para efectos de análisis, los contenidos de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se pueden dividir en tres categorías: derechos emergentes, derechos vigentes y derechos extendidos (véase el diagrama 3).

- Los derechos emergentes son reivindicaciones de nuevos derechos o de derechos parcialmente recogidos en la normativa internacional y nacional existente.
- Los derechos vigentes son aquellos ya contemplados en las normas internacionales, pero que requieren cambios para adaptarlos a las necesidades específicas de un colectivo, ya sea por medio de nuevas interpretaciones o ampliación de contenidos.
- Los derechos extendidos están dirigidos específicamente a colectivos que no han disfrutado de ellos por omisión o discriminación (Dussel, 2010).

El conocimiento más profundo de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores sirve de guía para poner énfasis en las personas mayores en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación, y resulta particularmente útil para la implementación y seguimiento de los ODS 1.3 sobre protección social universal, 3.8 sobre cobertura universal en salud, 5.4 sobre reconocimiento y valor de los cuidados y 17.18 sobre disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados, entre otros criterios, por edad.

6. Dimensiones y variables básicas para el análisis de la protección social en la vejez desde la perspectiva de la igualdad

El análisis de brechas de desigualdad es útil para identificar las áreas de intervención que se deben subsanar. En términos de análisis se puede utilizar el siguiente diagrama conceptual.

Diagrama 4

Conceptos de los componentes de protección social en la vejez



Seguridad económica: capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida en la vejez (Huenchuan y Guzmán, 2006)

Salud y bienestar: capacidad de mantener la autonomía funcional durante el mayor tiempo posible. Puede ser pertinente para todos, no solamente para los que en estos momentos padecen enfermedad alguna (OMS, 2016).

Cuidados de largo plazo: incluyen toda una variedad de servicios que ayudan a satisfacer las necesidades tanto médicas como no médicas de las personas que padezcan una enfermedad crónica o una discapacidad y no puedan cuidar de sí mismas durante largos períodos (Naciones Unidas, 2011).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de S. Huenchuan y J. M. Guzmán, 2006; Organización Mundial de la Salud (OMS), 2016; Naciones Unidas, 2011.

Algunas variables para el estudio de estas tres dimensiones, sin excluir otras ya identificadas por la CEPAL en publicaciones anteriores, son las siguientes:

Cuadro 1

Variables básicas para el estudio de los componentes de un sistema de protección social para las personas mayores

Dimensiones	Subdimensiones	Variables
Seguridad económica	Participación económica	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de inserción laboral (asalariado o informal). • Ingresos por trabajo. • Afiliación a algún seguro de desempleo y otros beneficios.
	Seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a jubilaciones y pensiones según grupos de edad y sexo. • Disparidades en los montos de las pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 60 años y más según sexo, área de residencia, nivel educacional y decil de ingreso.
	Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Personas de 60 años y más en condición de pobreza. • Hogares con personas de 60 años y más en condición de pobreza.
Salud y bienestar	Acceso y uso de servicios de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Barreras de acceso a la salud (culturales, institucionales [aceptabilidad, conveniencia, disponibilidad, tiempo de espera], económicas, geográficas). • Frecuencia de consultas médicas. • Discriminación por edad en la atención médica.
	Seguros de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de seguro de salud. • Gasto de bolsillo en salud con respecto al gasto total en salud.
	Estado de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Auto percepción de la salud. • Estado funcional cognitivo. • Presencia de enfermedades crónicas.

Cuidados de largo plazo	Dependencia	Necesidad de ayuda para la realización de ABVD. Necesidad de ayuda para la realización de AIVD.
	División sexual del trabajo de cuidado	Tiempo de trabajo no remunerado por grupos de edad y sexo. Tiempo medio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población femenina de 15 años o más (en horas semanales).
	Necesidad de cuidado	Apoyo para el desarrollo de las ABVD y AIVD por parte de los miembros del hogar. Necesidad de cuidadores informales.

Fuente: Elaboración propia.

7. Recomendaciones para el diseño e implementación de medidas mínimas de igualdad la vejez

La CEPAL ha insistido en la necesidad de replantear la protección social con base en un enfoque de derechos humanos (CEPAL, 2006), con el fin de que responda de manera inmediata a las consecuencias de las transformaciones demográficas y que pueda anticipar respuestas a las demandas de una población en constante cambio.

Para lograrlo es indispensable impulsar algunas medidas que permitan organizar las acciones que los países desarrollan y ponderar su contribución al logro de la igualdad en la vejez, particularmente en materia de protección social. Muchas de las acciones que se enumeran en esta sección ya forman parte de los instrumentos regionales sobre los derechos de las personas mayores adoptados en el seno de la CEPAL y, por lo tanto, han sido consensuados por los Estados miembros de la Comisión para su puesta en práctica en el mediano y largo plazo. Otras forman parte de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, pero lo más importante es que la mayoría está siendo implementada por algunos países de la región, lo que facilita su aplicación con base en el conocimiento e intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos.

Cuadro 2

Propuesta de medidas clave sobre protección social de las personas mayores

Tipo de medidas	Seguridad económica	Salud	Cuidados de largo plazo
Normatividad, la accesibilidad y los ajustes razonables	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo nacional sobre seguridad social organizado y convocado por el gobierno con la participación amplia de la sociedad civil, academia y otros actores interesados, con el objetivo de evaluar el sistema de seguridad social vigente y generar insumos para eventuales futuras reformas que incluyan o refuercen la solidaridad del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas que aseguren la atención médica prioritaria de las personas mayores, sobre todo en la atención primaria en salud, con énfasis particular en los grupos más discriminados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas y los marcos normativos para facilitar el acceso a los cuidados de largo plazo y la protección contra el maltrato de las personas mayores que reciben este tipo de servicios.
Cierre de brechas de desigualdad en la protección social	<ul style="list-style-type: none"> • Computación de un año adicional de servicios por cada hijo natural nacido vivo o adoptado (siendo menor o mayor discapacitado) con un máximo de cinco. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación del pago directo en el momento que la persona mayor reciba atención y la sustitución de este mecanismo de financiamiento por mancomunidad solidaria de fondos². 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación económica destinada a la contratación de un servicio de asistente personal para colaborar en el desarrollo de las actividades diarias de las personas con dependencia severa.

² Significa la unificación en un fondo único de todos los estamentos del financiamiento (seguridad social, presupuesto estatal, contribuciones individuales y otros fondos), con carácter solidario, es decir, cada uno aporta según su capacidad y recibe servicios según su necesidad. En este esquema, el presupuesto público asume las contribuciones para aquellos individuos que no tienen capacidad para aportar (pobres e indigentes).

Tipo de medidas	Seguridad económica	Salud	Cuidados de largo plazo
Producción de información que visibilice a los grupos discriminados y sus problemáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información con datos desagregados a niveles nacionales y subnacionales disponibles para identificar las necesidades, desigualdades en el acceso a la y barreras de acceso a la seguridad social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación y notificación de datos sobre la capacidad intrínseca y la capacidad funcional de las personas mayores mediante los sistemas actuales de información sanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios periódicos sobre el uso del tiempo para medir cuantitativamente el trabajo no remunerado, registrando especialmente las actividades que se realizan simultáneamente con actividades remuneradas u otras actividades no remuneradas.
Prevención de conductas discriminatorias y la inclusión de grupos discriminados de manera reiterada	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar los conocimientos reconociendo la discriminación y sugiriendo la protección legal de las víctimas de la discriminación. • Interpretar la jurisprudencia pertinente en el ámbito del derecho laboral y el derecho de la seguridad social. • Recopilar información relevante sobre las diversas formas de discriminación y encontrar fuentes legales adecuadas que garanticen la 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de actividades de toma de conciencia en toda la población y en particular a las personas servidoras públicas, sobre el respeto de los derechos de las personas mayores, como requisito indispensable para la atención en salud incluyente, a través de la promoción de una cultura sobre la forma de ver y tratar a este grupo 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización del personal médico, trabajadores sociales, cuidadores informales o de otras personas que prestan servicios a las personas mayores para detectar la violencia o el abuso en todos los ámbitos, para asesorarles sobre las medidas a tomar si se sospecha que el abuso ha tenido lugar y, en particular, para alentarlos a denunciar los

Tipo de medidas	Seguridad económica	Salud	Cuidados de largo plazo
	protección contra la discriminación.	de población, basada en el trato digno, el respeto a la diversidad y la no discriminación.	abusos a las autoridades competentes.
Prevención de conductas discriminatorias y la inclusión de grupos discriminados de manera reiterada			<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad u organismo encargado de la inspección de las instituciones públicas y privadas residenciales competente e independiente. • Mecanismos de denuncia fácilmente accesibles y eficaces y la reparación sobre las deficiencias en la calidad de la atención.

Fuente: U. Fachinger, 2008; J. Paulicci, 2013; R. Aguirre y F. Ferrari, 2014; A. Fernández, 2018; Banco de Previsión Social; 2018; S. Huenchuan, 2014, M. Franco, 2018; World Health Organization (WHO) - Regional Office for South-East Asia, 2018; World Health Organization (WHO), 2017; E. Vega, 2018, ANSES, 2018, CEPAL, 2018; Gericuba, 2018; INSSJP, 2018.

8. Definiciones

Para una mejor comprensión de los contenidos de este texto a continuación se ofrecen algunas definiciones acuñadas previamente:

a) Etapas del envejecimiento poblacional

Con la finalidad de conocer en qué etapa del envejecimiento se encuentran los países de la región se utiliza una clasificación para

ubicarlos según los siguientes indicadores: la tasa global de fecundidad y el porcentaje de personas de 60 años o más (Huenchuan, 2018). Se han seleccionado estos indicadores puesto que la fecundidad es el fenómeno que con mayor fuerza remodela la estructura por edad de la población desde que se inicia su descenso, mientras que el porcentaje de personas de 60 y más años muestra el peso de este grupo en la población total. La media regional de estos indicadores se ubica en una tasa global de fecundidad levemente por debajo del nivel de reemplazo (2,05 hijos por mujer) y un porcentaje de personas mayores del 11,8%. Las etapas del envejecimiento son las siguientes:

- **Envejecimiento incipiente:** tasas globales de fecundidad que superan los 2,7 hijos por mujer y porcentajes de personas mayores inferiores al 10% de la población total.
- **Envejecimiento moderado:** tasas globales de fecundidad que oscilan entre el nivel de reemplazo y 2,5 hijos por mujer, con porcentajes de personas mayores entre el 6% y el 11,5%.
- **Etapla moderadamente avanzada:** tasas globales de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (2,05 y 1,7 hijos por mujer) y porcentajes de personas mayores que oscilan entre el 10% y el 14%.
- **Etapla avanzada:** tasas globales de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (1,73 hijos por mujer) y porcentaje de personas mayores entre el 15% y el 17%.

b) Discriminación por edad en la vejez

Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada (OEA, 2016).

c) Medidas para la igualdad

Acciones deliberadas y coherentes que las instituciones públicas determinan dentro del ámbito de sus competencias para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos y corregir las condiciones de

desigualdad de trato hacia personas o grupos discriminados históricamente —o de manera reiterada— en el acceso y disfrute de sus derechos humanos, las libertades y los bienes y servicios públicos. Estas medidas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Medidas relacionadas con la normatividad, la accesibilidad y los ajustes razonables.
- Medidas relacionadas con el cierre de brechas de desigualdad en la protección social.
- Medidas relacionadas con la producción de información que visibilice a los grupos discriminados y sus problemáticas
- Medidas relacionadas con la prevención de conductas discriminatorias y la inclusión de grupos discriminados de manera reiterada (Del Pino, 2018).

d) Accesibilidad

Los establecimientos, bienes y servicios deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos. Se distinguen tres tipos de accesibilidad: a) accesibilidad física y segura para todos, incluso las personas y los grupos desfavorecidos; b) accesibilidad económica para todos, particularmente para las personas y los grupos desfavorecidos, y c) disponibilidad de información y transmisión observando la confidencialidad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000).

e) Ajuste razonable

Se refiere a las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a todas las personas el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (Naciones Unidas, 2006).

Bibliografía

- ADI (Alzheimer's Disease International) (2016), *World Alzheimer Report 2016. Improving healthcare for People Living with Dementia: Coverage, Quality and Costs Now and in the Future*, Londres, septiembre.
- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), "Las encuestas de uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género* (LC/L.3678/Rev.1), N° 122, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- ANSES (2018), "Jubilados y pensionados" [en línea] <https://www.anses.gob.ar/jubilados-y-pensionados>.
- Banco de Previsión Social (2018), "Jubilados y pensionistas" [en línea] https://www.bps.gub.uy/jubilados_y_pensionistas.
- Bárcena, A. (2010), "Discurso en la ceremonia de inauguración del trigésimo tercer período de sesiones de la Comisión, Brasilia, 30 de mayo de 2010" [en línea] https://www.cepal.org/pses33/noticias/paginas/3/39683/Discurso_inaugural_Alicia_Barcelona_29_mayo.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Panorama Social de América Latina* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile, febrero.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile, febrero
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" (E/C.12/2000/4), Observación general 14, 11 de agosto, Consejo Económico Social-Naciones Unidas.
- Del Pino Pacheco, M. (2018), *Catálogo de medidas para la igualdad*, Ciudad de México, Segunda Edición, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).
- Dussel, E. (2010), "Derechos vigentes, nuevos derechos y derechos humanos", *Crítica jurídica. Revista latinoamericana de política, filosofía y derecho*, N° 29, junio.
- Etxebarria, X. (2008), *La condición de ciudadanía de las personas con discapacidad intelectual*, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.

- Fachinger, U. (2008), "The end of discrimination in social security for the elderly? Some remarks on the consequences of the paradigm shift in a life course perspective on gender", *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, vol. 41, issue 5, octubre [en línea] <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00391-008-0001-9>.
- Fernández, A. (2018), "Cobertura universal de salud en Cuba (ODS 3.8)", presentación para la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, San José, Costa Rica, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2018.
- Franco, M. C. (2018), "Posibilidades y desafíos para incorporar la edad de la vejez en la disponibilidad de datos para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030", presentación para la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, San José, Costa Rica, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2018.
- GERICUBA (Red Cubana de Gerontología y Geriátrica) (2018), [sitio web] <http://www.sld.cu/sitios/gericuba/>.
- Huenchuan, S. (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos* (LC/PUB.2018/24-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____(2014), "¿Qué más puedo esperar a mi edad? Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado", *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores* (LC/L.3942), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huenchuan, S. y J. M. Guzmán (2006), "Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para políticas", documento preparado para la Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Santiago de Chile.
- Huenchuan, S. y L. Rodríguez-Piñero (2010), "Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección", *Documento de proyecto* (LC/W.353), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019), “Banco de indicadores” [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>.
- Megret, F. (2011), “The human rights of older persons: a growing challenge”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, N° 29, enero.
- Naciones Unidas (2011), “Estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, Anand Grover (A/HRC/18/37), Consejo de Derechos Humanos, 4 de julio.
- _____(2006), “Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” [en línea] <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores” [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multi_laterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp [fecha de consulta: 10 de octubre de 2018].
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2016), “Estrategia y plan de acción mundiales sobre el envejecimiento y la salud 2016-2020: hacia un mundo en el que todas las personas puedan vivir una vida prolongada y sana”, Ginebra, 69ª Asamblea Mundial de la Salud, 23 al 28 de mayo [en línea] http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_R3-sp.pdf.
- _____(2015), Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud, Ginebra.
- PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral) (2018), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados [en línea] <https://www.pami.org.ar/>.
- Paulicci, J. C. (2013), “Seguridad social y poblaciones vulnerables”, presentación para la Semana Nacional de la Seguridad Social, México, H. Congreso de la Unión de Estados Mexicanos; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)-Banco de indicadores.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), “Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas” [en línea] https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015-SDG/A%20Million%20Voices%20The%20World%20We%20Want%20_A%20sustainable%20future%20with%20dignity%20for%20all_Spanish.pdf.

Vega, E. (2018), “¿Por qué los cuidados integrados son el camino a seguir?”, presentación preparada para la Reunión Técnica Cuidados integrados para las personas mayores ¿Estamos preparados?, Santiago de Chile, 21 al 23 de noviembre de 2018.

WHO (World Health Organization) (2018), “Japan health system review”, *Health Systems in Transition*, vol. 8, N° 1, Asia Pacific Observatory on Health Systems and Policies.

_____(2017), *Integrated care for older people Guidelines on community-level interventions to manage declines in intrinsic capacity*, Switzerland.

II. Las voces de las organizaciones de personas mayores



Proclama sobre personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Red de Personas Mayores (REDAM) del Uruguay

Uruguay fue el primer país en ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Al ser un instrumento jurídicamente vinculante, implica un gran paso para el reconocimiento y ejercicio de nuestros derechos. Desde hace mucho tiempo, existen diversos documentos que enuncian, reconocen e intentan promover los derechos de las personas mayores. Un ejemplo de ello es el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento de 2002, el cual se basa en tres pilares prioritarios: personas mayores y desarrollo, promoción de la salud, bienestar en la vejez y logro de entornos emancipadores propicios.

A partir de esto se han ido afinando definiciones y conceptualizaciones. Sin embargo, al leer los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la Agenda 2030 vemos que muchos de estos objetivos no contemplan ni de forma explícita, ni tácitamente los derechos de las personas mayores. Nos preguntamos por qué estos

derechos no están reflejados en los ODS, si hay acuerdos internacionales y regionales de protección de derechos sobre las personas mayores. Concretamente, en los 17 objetivos que se plantean, no hay ninguno que mencione la vejez y el envejecimiento como tema específico.

Queremos hacer hincapié en la casi total ausencia de personas mayores en esta agenda firmada por 193 países, entre ellos el Uruguay, que abarca problemáticas que atañen a la humanidad y toma como meta el año 2030. Según estadísticas internacionales, para 2025 habrá más personas mayores que jóvenes menores de 15 años. Si bien estamos convencidos de que deben generarse acciones con perspectiva de ciclo de vida y que impacten en las trayectorias de cada una de las personas, es necesario visibilizar y generar acciones concretas tomando a las personas mayores como población específica.

1. ¿Cómo nos insertamos las personas mayores en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

La Agenda 2030 aparece como un gran paraguas donde, dentro de la generalidad, se diluye la especificidad y heterogeneidad de la vejez. En este sentido, creemos que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores aparece como una herramienta adecuada para dar marco, interpretar, definir y dar sentido. Esta convención fue aprobada en el cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones de la OEA, el 15 de junio de 2015.

Seis países han ratificado esta convención y algunos más han avanzado en el proceso hacia su consagración, pero aún no se ha llegado al número requerido para que entre en funcionamiento el mecanismo de seguimiento, cuya presidencia corresponde al Uruguay, por ser el primero en haber depositado el instrumento de ratificación ante la OEA. Este elemento es central para revisar los avances en derechos, pero también para detectar y señalar violaciones a derechos u omisiones de los Estados.

La Convención significa un gran avance hacia el cambio de paradigma de comprensión sobre el envejecimiento y la vejez, una

nueva mirada que concibe a las personas mayores como sujetos de derechos. Sin embargo, notamos la falta de sensibilización por parte de los Estados sobre estos temas. Falta mucho camino por recorrer para que las personas mayores seamos vistas y tratadas como sujetos de derecho y no como objetos pasivos.

Es necesario sensibilizar y capacitar en vejez a todas las instituciones y a la sociedad a través de campañas masivas. Esta es la manera de borrar el estigma de que las personas mayores somos un gasto social, pesado y sin futuro. Las personas mayores hemos aportado a lo largo de nuestras vidas a la sociedad y aún lo seguimos haciendo, no solo económicamente, y esto debe ser reconocido.

El envejecimiento no es un problema en sí mismo. El problema son los abordajes de las situaciones que se plantean en la vejez, la invisibilización, la homogeneización y la no detección de las distintas vulnerabilidades. Existen múltiples desigualdades: de género, de ingresos, de edad, dependencia, orientación sexual, religiosa, ascendencia étnica, racial, de ubicación geográfica, entre otras, dentro de los países y entre ellos, lo que amenaza el desarrollo social y económico.

Para envejecer con dignidad se requieren alianzas y articulaciones entre instituciones públicas y privadas, así como entre organizaciones sociales del país y de la región. La generación de alianzas con una visión y metas compartidas que coloquen a las personas y al planeta en el centro de la discusión son imprescindibles para alcanzar los ODS a nivel global en perspectiva de envejecimiento y vejez. A modo de ejemplo, incluimos aquí algunos puntos de los ODS que pueden ser revisados a la luz de lo mencionado:

- En el Objetivo 1: Erradicar la pobreza. Llamamos la atención sobre que la pobreza no se debe analizar solamente por ingresos sino hacer un análisis multifactorial de ella, especialmente en el caso de las personas mayores que aportan a la familia y que a veces son las únicas proveedoras del hogar. La pobreza, además, tiene cara de mujer.

- En el Objetivo 3: Salud y bienestar. Opinamos que la problemática del acceso a la salud se agudiza en las áreas rurales ya que los prestadores tienen dificultades para llegar a ellas, por lo que las personas mayores deben mudarse a los núcleos poblados más cercanos para acceder a la salud.

No se ha tenido en cuenta el abordaje de la salud mental, por no contar con herramientas adecuadas para el enfoque de los trastornos vinculados al deterioro cognitivo, tema acuciante para las personas mayores, ya que producen estigmatización, dependencia y son más prevalentes en la vejez. Tampoco se presenta la relación de cuidados y salud en este tema.

- En el Objetivo 4: Educación de calidad. Reconocemos el esfuerzo por promover la alfabetización digital a todas las personas mayores. En la generación de políticas públicas para toda la población, también se deben promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas, de acuerdo con una perspectiva de ciclo de vida.
- En el Objetivo 5: Igualdad de género. Las mujeres mayores son las más vulnerables y aunque han tenido oportunidad de participación y empoderamiento, muchas veces se encuentran en situación de dependencia económica o recibiendo ingresos de peor calidad que los varones, con trayectorias vitales ligadas a la desigualdad, viviendo más años en peores condiciones.
- En el Objetivo 10: Reducción de desigualdades. Enfatizamos la importancia de revisar este objetivo. La discriminación por edad en la vejez es un problema grave. Debemos darle la importancia que tiene el derecho a la vida y la dignidad en la vejez, el derecho a la autonomía y la autodeterminación. Dependencia no es sinónimo de nulidad en nuestra capacidad de decidir.

- En el Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles. Es importante que al pensar en ciudades amigables, se piense también en entornos amigables con las personas mayores, pensando en la accesibilidad, el transporte y los vínculos sociales.
- En el Objetivo 12: Producción y consumo responsables. En las publicidades las personas somos mostradas solo como consumidores de insumos que destacan los déficits (pañales, alimentos balanceados, entre otros), cuando en realidad consumimos todo tipo de productos, lo que refuerza una visión discriminatoria del resto de la sociedad.
- En el Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres. Como sociedad debemos tomar en cuenta la experiencia de las personas mayores en el conocimiento del territorio y producción amigable con la tierra, y se deberían construir puentes generacionales que permitan transmitir esos conocimientos.
- En el Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. En el caso de las personas mayores es fundamental garantizar el acceso a la justicia. Se debe otorgar información sobre la Convención y los derechos de las personas mayores a los actores judiciales e intentar que las mismas sean analizadas integralmente. Visualizamos la necesidad de celeridad en los procesos que involucran a las personas mayores.
- Con respecto al Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos. Es importante el involucramiento del sistema político; impulsar la red institucional que permita la concreción de los objetivos; la promoción y articulación necesarias para que se produzca la comunicación generacional; el intercambio fluido y el trabajo conjunto con instituciones de personas mayores de otros países.

Por último, creemos que las personas mayores debemos ser incluidas explícitamente en los ODS porque de otra forma se están

vulnerando derechos ya consagrados. Como sociedad civil tenemos el derecho a reclamar, ser escuchados y que se nos dé una respuesta, así como la obligación de promover los derechos adquiridos y monitorear que se cumplan por parte del Estado y de las Organizaciones Internacionales para la protección real de nuestros derechos, y así disfrutar de una vejez activa, plena, inclusiva y empoderada.

Por tanto, hacemos un llamado a los países americanos que aún no lo han hecho, a que ratifiquen la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, cuyo objetivo es promover, proteger, asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Como expresamos antes, la Convención se presenta como una herramienta adecuada para reinterpretar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la luz de las situaciones y especificidades planteadas por el envejecimiento, promoviendo nuevas conceptualizaciones de las personas mayores y sus derechos, y la adopción de medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole necesaria para el logro de la igualdad.



Jorge del Campo

Presidente de la Mesa Coordinadora Nacional por los Derechos de las Personas Mayores de Chile

Según el Censo de 2017, en Chile hay 17.574.003 habitantes, 8.601.989 hombres y 8.972.014 mujeres. Las personas mayores de 60 años y más son 2.850.171; el 83%, (2.365.641) tiene entre 60 y 79 años y el 17% restante (484.529) tiene 80 años y más. La tasa de global de dependencia es de 21,4%. En la actualidad se están incorporando a la edad de la vejez los nacidos a partir de 1959, cuando el índice de fecundidad era de alrededor 5,0.

En Chile estamos en los inicios del segundo bono demográfico que se produce cuando empieza a disminuir la fuerza de trabajo y a aumentar la cantidad de personas dependientes, en este caso personas mayores de 60 años. Este proceso trae aparejadas oportunidades que ahora debemos aprovechar.

1. Un breve recorrido sobre los compromisos adquiridos

Nuestra exigencia es que el Estado cumpla con las obligaciones contraídas en varios tratados o acuerdos internacionales, tales como:

- **Declaración de Brasilia**, los representantes de los países reunidos en la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe de 2007, se comprometieron a incorporar a las

personas de edad en los procesos de elaboración, implementación y seguimiento de políticas públicas.

- **Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe**, adoptada en la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores de 2012. El sexto párrafo de la Carta indica: “Reforzaremos las acciones dirigidas a incrementar la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional”, y el sexto dice textualmente que garantizarán “además el derecho a la participación de las personas mayores en las organizaciones de la sociedad civil y en los consejos, así como en la formulación, implementación, y monitoreo de las políticas públicas que les conciernen”.
- **Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo**, adoptado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe de 2013. Nuevamente se reiteró el acuerdo de asegurar la incorporación y participación equitativa de las personas mayores en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas que les conciernen, e incorporar a las personas mayores como foco prioritario de las políticas públicas y como actores fundamentales en la formulación e implementación de las políticas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores.
- **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores**, se refuerza en el artículo 4 que “Los Estados Parte se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la presente Convención, sin discriminación de ningún tipo”. Para tal fin, promoverán la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, en particular de la persona mayor, en la elaboración aplicación y control de políticas públicas y legislación dirigida a la implementación de la Convención.

- **Declaración de Asunción. Construyendo sociedades inclusivas: Envejecimiento con dignidad y derechos**, adoptada en la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores de 2017. Se alienta la participación de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas relativas a los derechos humanos de las personas mayores.

A mayor abundamiento, la Sra. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, ha indicado que la Agenda 2030 es civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación. Por lo tanto, se invita a los representantes de los gobiernos, la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado a apropiarse de esta ambiciosa agenda, a debatirla y a utilizarla como una herramienta para la creación de sociedades inclusivas y justas, al servicio de las personas de hoy y de futuras generaciones.

Para terminar, Santiago Benadava, Profesor de Derecho Internacional Público en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, al referirse a los efectos de los tratados, ha señalado que un principio fundamental de derecho internacional es que un convenio en vigor es obligatorio para las partes contratantes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. El principio *Pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) es la norma más importante del derecho internacional.

2. Nuestras exigencias y recomendaciones

A la luz de todas las disposiciones enunciadas, las organizaciones de personas mayores pertenecientes a esta Mesa Coordinadora creen que ha llegado el momento de hacer realidad lo expresado permanentemente por los representantes de los países de la región para que, a través de órganos de participación real, podamos avanzar en la implementación

de la Convención Interamericana y al mismo tiempo en la implementación de los ODS.

Por lo tanto, las organizaciones de personas mayores creemos que es hora de avanzar en:

- La implementación de la Convención Interamericana en Chile en conjunto con la Agenda 2030.
- Recibir ingresos suficientes para vivir de forma digna.
- Establecer un sistema de cuidados público, financiable y digno.
- Vivir y morir con dignidad, para lo cual instamos al Estado a modernizar la legislación relacionada con el buen vivir.

Chile presenta una de las tasas de suicidio en la población adulta mayor más alta de América Latina. Según información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en Chile el promedio nacional es de 10,4 suicidios por cada millón de habitantes. Sin embargo, esta tasa sube a 15,4 en el grupo de personas de 70 a 79 años y a 17,7 en el de 80 años y más. Prácticamente cada día se suicida una persona mayor en el país por problemas relacionados con la soledad y la falta de recursos para enfrentar una enfermedad terminal. Entre 2010 y 2015 se suicidaron en Chile, usando diferentes métodos, 935 personas mayores de 70 años. A esa cifra hay que agregar los suicidios de personas de entre 60 y 70 años, más aquellos que lo hicieron y no están contabilizados como tal.

Creemos firmemente que se debe avanzar en dar solución a ese problema. Conforme los acuerdos de la Séptima Asamblea Nacional de la Mesa Coordinadora, realizada el 13 de diciembre de 2018 en la Sede de la CEPAL en Chile, en la que participaron alrededor de 150 dirigentes, exigimos al Estado chileno:

- Formar la cantidad necesaria de cuidadores tanto domiciliarios como para instituciones.
- Trabajar en la elaboración de políticas públicas con la participación paritaria tanto de las organizaciones de personas mayores y el Estado.

- La participación de las organizaciones de personas mayores en la elaboración, puesta en marcha y supervisión de toda ley vinculada a la protección de sus derechos.
- Que se elimine definitivamente la pobreza en Chile conforme a lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se avance en todos ellos para cumplir con la meta fijada para 2030.
- Que el Estado, con la participación de las personas mayores, implemente a nivel nacional un sistema de cuidados acorde con la protección de nuestros derechos.
- Exigimos que se cree la figura del Defensor de los derechos humanos de las personas mayores y que este puesto sea llenado por elección popular realizada por el sector etario involucrado.
- Además de estos acuerdos, hoy exigimos al Estado de Chile que implemente a la brevedad los derechos establecidos en la Convención Interamericana, ya que los derechos cuyo cumplimiento no se exige, se pierden.

Proponemos:

- Hacer un trabajo de incidencia a nivel latinoamericano y caribeño con los países que han ratificado o se han adherido a la Convención Interamericana, como en aquellos que aún no lo hayan hecho, con la finalidad de alcanzar pronto la cantidad de diez países adherentes para instalar los mecanismos de seguimiento.
- Crear una organización latinoamericana y caribeña integrada por organizaciones representativas de personas mayores para avanzar en conjunto en la protección de los derechos humanos de las personas mayores y así poder cumplir con el lema de “Que nadie se quede atrás”.



Ruth Rivera

Secretaria General de la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Adultas Mayores (FIAPAM)

A pesar de que en algunos países existen leyes de protección de las personas mayores, así como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, seguimos siendo invisibles, discriminadas y despojadas de nuestros derechos y garantías.

1. Situación de las personas mayores

Las personas mayores continuamos careciendo de acceso a la seguridad social, de atención pronta en los servicios de salud, porque no podemos esperar dos, tres o cinco años para atender una enfermedad que debe recibir tratamiento de inmediato. Los programas sociales poseen un gran vacío, no son integrales y carecen de entornos saludables. A pesar de que existan políticas de acceso a la justicia en algunos países, estas no han sido implementadas tomando en cuenta las necesidades de las personas mayores.

La pensión es insuficiente cuando existe la necesidad de una alimentación adecuada, con determinados nutrientes. Muchas veces las personas mayores se alimentan con una comida al día, con nutrientes de únicamente uno o dos alimentos. Asimismo, los recursos son insuficientes para enfrentar los cuidados paliativos y de largo plazo,

sobre todo para las personas mayores que padecen enfermedades como el Alzheimer y otras demencias.

En Costa Rica tenemos varios programas que estamos ejecutando en modalidades de centros de días y redes de atención domiciliarias, donde son atendidas personas víctimas de violencia y personas con demencia. En particular, la alimentación para las personas con demencia posee diferencias en la dieta y los nutrientes necesarios. En la Red de atención domiciliar, a las personas mayores se les entrega un menú diario elaborado por una nutricionista con una serie de alimentos, que muchas veces es compartido con su familia.

La Asociación Cartaginesa de Atención a Ciudadanos de la Tercera Edad (ASCATE) viene trabajando desde hace 17 años con personas con enfermedades mentales, específicamente el Alzheimer. Los medicamentos tienen un costo muy alto y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) no aporta este tipo de medicamentos, por tanto, se incrementa el gasto para las familias y el acceso a los cuidados.

Existen también carencias en el área de cuidadores y familiares capacitados para el cuidado de las personas con Alzheimer. En ASCATE recientemente hemos capacitado a cuidadores y familiares para realizar esa tarea. Los profesionales también han sido capacitados para trabajar con terapias no farmacológicas.

Sin embargo, las personas mayores continúan siendo víctimas de violencia, abuso y maltrato, principalmente, por parte de sus familias y de las personas cuidadoras. Constantemente recibimos denuncias en contra el cuidador o la familia y muchas veces el maltrato se debe a la ignorancia o falta de capacitación. La pobreza y el maltrato no están siendo atendidos, sobre todo en las zonas rurales. En ocasiones las personas mayores deben vivir en hospitales por falta de establecimientos de atención y de cuidados.

Falta capacitación y formación de profesionales, cuidados formales para dar una buena atención a las personas mayores y financiamiento en los hogares de larga estancia, lo que impide la

atención debida. Hay violencia y discriminación contra las mujeres de edad, principalmente las mujeres cuidadoras. No hay respuestas concretas por parte de los Estados a las múltiples necesidades de las personas mayores.

A pesar de que existen programas dirigidos a personas mayores, estos carecen de un sustento metodológico, normativas, manuales y protocolos. No existe un seguimiento que permita medir el impacto de estos programas.

La revisión de los conceptos en cada uno de los países de la región es de suma relevancia. Los programas en favor de las personas mayores son importantes y funcionales, pero obedecen a quienes están en el gobierno, esto hace que se estancan, cambien, continúen o se fortalezcan. En el caso de Costa Rica, hay una gran apertura y apoyo gubernamental; no obstante, si estos programas no tienen presupuesto no pueden ser efectivos.

2. Nuestro papel como organizaciones de la sociedad civil

Empoderar a las personas mayores para que se conviertan en agentes multiplicadores de los derechos humanos, crear programas de capacitación con apoyo psicológico y emocional que permita a los familiares, cuidadores y a la sociedad en general sobrellevar los problemas sociales, emocionales y cognitivos que podrían presentar las personas mayores, evitando así el maltrato.

Debemos capacitar a los profesionales en todas las disciplinas sobre la atención oportuna y correcta de las personas mayores, implementando materias en las universidades. También hay que crear programas de atención psicológica a los familiares, cuidadores formales e informales que ejercen un papel de cuidadores de personas mayores con enfermedades degenerativas.

La sociedad civil ha venido apoyando la implementación de los instrumentos internacionales y regionales; sin embargo, hay que sensibilizar a este grupo sobre la importancia de llevar adelante un trabajo en conjunto, sin mirar intereses propios y aunar esfuerzos. Asimismo, hay

que identificar metas prioritarias, creando una agenda conjunta entre el Estado, la sociedad civil, la academia y otros actores, convocada por el gobierno, incorporando a las personas mayores en la discusión.

Del mismo modo, hay que continuar capacitando a las personas mayores en el cuidado, principalmente a la mujer, que debe recibir una remuneración por este trabajo. No podemos ver el envejecimiento como un problema porque es una oportunidad para construir una sociedad para todas las edades.



Águeda Restaino

Delegada del Departamento de Montevideo
Red Nacional de Organizaciones de Personas
Mayores (REDAM) del Uruguay

En esta presentación quisiera referirme a cómo surge nuestro trabajo como sociedad civil organizada en el Uruguay. Nuestro país se destaca porque siempre se han abierto espacios para la participación de la ciudadanía, ya sea en los gremios, en las asociaciones de jubilados y demás. Sin embargo, las personas mayores seguimos estando invisibilizadas, a pesar de estos diez años de trabajo en conjunto de la REDAM.

Nuestro trabajo se inició en 2008, cuando fuimos llamados para hacer una presentación sobre los temas que se venían planteando desde la CEPAL por medio de las Conferencias Regionales sobre Envejecimiento y en otras instancias internacionales referidas a las personas mayores. En ese momento hicimos un documento para las Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercado Común del Sur (RAADH-MERCOSUR) y luego continuamos unidos al trabajo de la comisión sobre las personas mayores del Ministerio de Desarrollo Social.

Reforzamos este trabajo y en 2009 nos entrevistamos con los parlamentarios que sancionaron la Ley del Instituto Nacional de las Personas Mayores. Como sociedad civil fue algo muy importante poder trabajar con el Instituto, dándonos un papel protagónico directamente como personas mayores.

El 1 de enero de 2012, el Instituto comienza sus labores, pero ya existía un trabajo previo. Desde 2009 nos veníamos relacionando para formar una red de organizaciones de personas mayores. Son organizaciones heterogéneas de todo el país, con distintas composiciones y actuaciones, es un colectivo que toma posición sobre nuestros derechos. Para nosotros como colectivo fue muy importante la creación del Instituto por varias razones, entre la que destacan los aprendizajes conjuntos (aprendemos de ellos y ellos también aprenden de nuestra experiencia). Esta relación significó algo muy importante porque reforzó nuestro papel en el Estado.

En 2011 realizamos jornadas parlamentarias. Repetimos estas jornadas en 2015 y 2017. En ellas presentábamos lo que necesitábamos y lo que íbamos logrando, pero eso no necesariamente se reflejaba en nuestra consideración por parte de los políticos. Eso quedó demostrado en las propias cámaras: de 133 parlamentarios, en la primera jornada había 4 diputados, en la segunda eran 17 y en la tercera 24.

El trabajo con el parlamento incluyó la ratificación de la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por la OEA el 15 de junio de 2015, y logramos que en noviembre de 2016 el Uruguay depositara la ratificación ante la OEA, convirtiéndose en el primer país que lo hizo.

Junto con la ratificación de la Convención Interamericana, quisimos sumarnos al proceso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nuestra principal interrogante fue ¿cómo es posible que en la Agenda 2030 no sean contemplados los derechos de las personas mayores? Solo en la meta 11.2 somos mencionadas. Tampoco se consideran las diferencias de género en la vejez, a pesar de que las mujeres enfrentamos mayor dificultad en esta etapa de la vida, ya que vivimos en soledad, sufrimos problemas de violencia y tenemos una cantidad de inconvenientes que no son tomados en cuenta.

Por ello nos planteamos revisar críticamente los contenidos de la Agenda 2030 y poner de manifiesto que en nuestro país este instrumento

debe implementarse de la mano de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores.

Aún falta mucho camino por recorrer para que seamos vistas y tratadas como personas de derechos y no como objetos pasivos. Creemos que las personas mayores debemos ser incluidas en los ODS porque de otra forma se están vulnerando nuestros derechos consagrados en la Convención Interamericana.

Como sociedad civil organizada en la REDAM tenemos derecho a reclamar, ser escuchada, así como la obligación de promover los derechos adquiridos y monitorear que se cumplan por parte del Estado y de las organizaciones internacionales. Queremos lograr una protección real de nuestros derechos, y así disfrutar de una vejez activa, plena, inclusiva y empoderada.

Nosotros como sujetos de derechos somos ciudadanos y debemos defendernos. Necesitamos que la gente converse de esto, que los políticos lo incorporen en su discurso. Nosotras las personas mayores no debemos hablar de envejecimiento en tercera persona, tenemos que sentirlo con mucho orgullo.

III. Desarrollo de los trabajos

A. Marco general sobre la Agenda 2030, instrumentos internacionales y personas mayores

En este panel se identificaron algunos de los desafíos futuros para la materia, así como las posibilidades de aterrizar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel nacional con la participación de las instituciones nacionales de vejez y envejecimiento. Junto con ello, Costa Rica dio a conocer sus modalidades de implementación y seguimiento nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Mónica Roqué, Presidenta de la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria, indicó que la Agenda 2030 involucra a todos los países del mundo y constituye una herramienta de planificación para definir un camino y trabajar por la dignidad e igualdad de las personas. De forma complementaria, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores establece estándares de protección mínima y organiza lo básico a lo que una persona tiene derecho en la vejez., por el solo hecho de ser una persona humana.

Durante su exposición, Mónica Roqué realizó un examen pormenorizado de cómo vincular los ODS con algunos artículos de la Convención Interamericana haciendo énfasis en el ODS 3 sobre salud. Subrayó que las metas 3.3 y 3.4 hacen referencia a las enfermedades transmisibles, como el VIH-SIDA, por lo que necesariamente hay que incluir a las personas mayores en la implementación de ambas, así como en los indicadores que se utilizarán para su seguimiento, que necesariamente deben ser desglosados por edad (meta 17.18).

Asimismo, convocó a realizar un exhaustivo trabajo con las instituciones encargadas de las encuestas de salud, debido a que en muchas ocasiones los indicadores relacionados con la salud sexual y reproductiva no incluyen la desagregación de datos más allá de los 49 años. También se refirió a la meta 8.5 por medio de la cual los países

se han comprometido a lograr el empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad. Aunque no hace mención de las personas mayores, la información disponible indica que las personas de 60 años y más siguen insertas en el mercado laboral, por lo que también corresponde incorporarlas en la implementación y seguimiento de esta meta. Realizó el mismo ejercicio con otras metas de los ODS.

Humberto Soto, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México, indicó que es necesario comprender el marco en el cual se desenvuelve la Agenda 2030 y entenderla esencialmente desde su integralidad. Esto permitiría, junto con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, lograr su plena implementación.

Señaló que en este proceso es fundamental identificar a los actores que intervienen e involucrar a aquellos que están inmersos en otras áreas temáticas y que, en el caso de envejecimiento y vejez, pueden ser la gerontología, la epidemiología, la estadística, la acción social y los derechos humanos, por nombrar algunos. Para lograr una amplia sinergia entre los distintos actores, la Agenda 2030 promueve la participación no solo del gobierno con su amplia infraestructura de ministerios, sino también de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

Recordó que, desde la perspectiva de la CEPAL, la protección social es entendida como una garantía de derechos y que supera el enfoque basado en los riesgos, por lo que los principios fundamentales son la igualdad y la no discriminación, la participación y la inclusión social, el acceso a la información y la rendición de cuentas y el acceso a la justicia. Esta protección social tiene tres pilares: contributivo (pensiones, seguros de salud, licencias), no contributivo (transferencias, subsidios, acceso a servicios) y regulación (formalización de contrato, seguridad en el trabajo, jornadas mínimas).

Enrique Peláez, Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba de la Argentina, disertó sobre los

impactos del envejecimiento en la demanda de servicios en el Cono Sur Ampliado (Argentina, Bolivia [Estado Plurinacional de], Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), centrándose en la seguridad social y los cuidados, así como los derechos que se vinculan con el ODS 1 y el ODS 5.

El profesor Peláez indicó que en el Cono Sur Ampliado se observa que el proceso de envejecimiento será acelerado en países como el Brasil y Chile, y más vertiginoso en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay, aunque igualmente estos se encuentran distantes de la situación de la Argentina y el Uruguay. Se refirió al avance en la cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas en todos estos países y a la brecha de género en detrimento de las mujeres, en los ingresos que se perciben por estas prestaciones. Por tal motivo, destacó la medida tomada por el Uruguay sobre el cómputo de un año ficto por hijo para las mujeres.

Asimismo, auguró una crisis futura del sistema contributivo de jubilaciones como consecuencia de la baja tasa de fecundidad y la alta esperanza de vida. Para mejorar esta situación sugirió que los países generen riqueza, pero con una mayor redistribución a través del pilar no contributivo o de rentas universales.

Adrián Moreira, Asesor del Despacho de la Ministra y del Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, abordó las principales medidas que ha puesto en práctica su país para la implementación de la Agenda 2030. Informó que Costa Rica cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas, que organiza la hoja de ruta del gobierno para el período 2019-2022. En él se incorporaron los hallazgos obtenidos en el examen nacional de seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, el cual fue realizado por el gobierno junto con la sociedad civil.

En dicho Plan se reflejan los esfuerzos realizados por Costa Rica para colocar los temas de población dentro de la agenda pública. En el caso de las personas mayores es fundamental identificar aquellas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Para eso es necesario avanzar en la utilización de mediciones como el índice de

pobreza multidimensional, que estima la pobreza más allá de los ingresos. Esta medición se encuentra estrechamente relacionada con la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza que se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y que es el eje central del pilar de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad del actual gobierno. De igual manera, insistió en que se requiere información y que la generación de datos desagregados, ya sea por edad, territorios y sexo es una responsabilidad ineludible de los gobiernos.

Acciones clave

A partir de las contribuciones de los expertos y la discusión generada en torno a sus presentaciones, fue posible identificar las siguientes acciones clave:

- Ajustar los esquemas nacionales de planeación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por medio de un trabajo colaborativo entre los distintos actores vinculados con cada una de las metas de los ODS.
- El principio de integralidad de la Agenda 2030 es un elemento transformador que beneficia a las personas mayores. Habría que elaborar diagnósticos nacionales sobre la situación de las personas mayores basándose en los indicadores disponibles para ponderar la contribución de los ODS en el mejoramiento de las desventajas que sufre este grupo poblacional. El principio de integralidad también permite trabajar de manera conjunta entre el gobierno y la sociedad civil, lo cual debe envolver a las organizaciones de personas mayores.
- Resaltar el aporte que puede hacer el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, específicamente su capítulo C “Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos”, que ofrece un abanico de medidas prioritarias, una guía operacional y una estructura de indicadores para el seguimiento periódico.

- Insistir en que, de acuerdo con el principio “propersona” que rige el derecho internacional en materia de derechos humanos, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores es el instrumento más avanzado que existe en la actualidad y se valoró como una herramienta esencial para incorporar a las personas mayores en la Agenda 2030. Para llevar esto a la práctica, sería recomendable hacer un ejercicio de las formas de implementar y medir los derechos consagrados en la Convención Interamericana y elaborar una guía que sirva para efectuar estrategias de incidencia nacional vinculadas a los ODS.
- Destacar el papel de las instituciones nacionales de vejez y envejecimiento para ratificar o hacer cumplir la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores e incrementar la visibilidad de las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para eso, el quehacer colegiado de las instituciones de vejez y envejecimiento a nivel regional es estratégico, tal como ha ocurrido con el impulso de un tratado de derechos humanos para las personas mayores.

B. Seguridad económica en la vejez

En este panel se esclareció, por un lado, el aporte de las pensiones sociales para garantizar un mínimo de ingresos y la disponibilidad de atención especializada de las personas mayores según sus necesidades específicas y por otro, conocer la forma en que el Uruguay logró convertirse en uno de los países con la cobertura de seguridad social más alta de la región.

Alexis Rodríguez, Profesor en Políticas Públicas de la Universidad de Panamá, señaló que las respuestas inmediatas para

mejorar la calidad de vida de las personas mayores son: adecuación de los programas para brindar una atención directa a las personas mayores, y disposición de paquetes de servicios para el cuidado y sostenibilidad y financiamiento de los programas de protección social contributiva y no contributiva. Con respecto a la seguridad económica de las personas mayores habría que considerar tres dimensiones: i) participación económica, ii) seguridad social y iii) pobreza. En materia de seguridad social, habría que prestar atención al esquema de incremento y financiamiento de las pensiones, la adecuación de las prestaciones y la provisión de servicios, y los mecanismos de gobernanza, incluyendo la participación en la definición de las políticas públicas.

Planteó la importancia de las pensiones sociales para garantizar un mínimo de ingresos y la disponibilidad de atención especializada de las personas mayores según sus necesidades específicas. También hizo referencia a la cultura económica de las personas mayores, lo que incluiría los hábitos de consumo, la capacidad de emprendimiento, la utilización del tiempo libre. Concluyó indicando que las políticas destinadas a ofrecer seguridad económica deben ser integrales, debido a las múltiples necesidades de las personas mayores y la interrelación entre su nivel de ingresos, el estado de salud y la disponibilidad de servicios de cuidados, por lo que el aseguramiento debe ir más allá de lo económico.

Mariella Lazo, de la Asesoría General en Seguridad Social del Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay, presentó la estructura por edades de la población en su país e indicó que, como resultado del envejecimiento de la población uruguaya, hay que garantizar la cobertura que brinda el sistema de protección social, así como su sostenibilidad económica.

Hizo una síntesis de la trayectoria de la seguridad social en el Uruguay y comentó que el BPS brinda prestaciones de origen contributivo (jubilaciones y pensiones), así como prestaciones asistenciales no contributivas por vejez e invalidez, cuyas beneficiarias son personas que carecen de recursos suficientes y tienen 70 años o más,

o bien a cualquier edad que estén incapacitadas para realizar un trabajo. Indicó que, a partir de 2008, se brindan prestaciones a las personas entre 64 a 70 años que son beneficiarias de la ley 18.227 (Plan de equidad).

Informó que la cobertura contributiva a través de una pensión pasó del 67,7% en 2004 a 72% en 2017. Este incremento se debió a la reducción de años de servicios de 35 a 30 años para la causal de vejez, a diferentes combinaciones de años y servicios para la causal de edad avanzada, al reconocimiento de años de servicios por hijo y al subsidio de inactividad compensada. Por su parte, la cobertura no contributiva creció un 6,1% en 2017. En suma, la cobertura total en la etapa pasiva que incluye contributiva y no contributiva pasó de 86,4% en 2004 a 90% en 2017.

Al respecto aclaró que, si se toman en cuenta los jubilados y pensionados de otras instituciones, la cobertura del país sería de 97%, lo que equivale a niveles cercanos a la universalización. También hizo referencia al Sistema Integrado de Salud, creado en 2008, al que se incorporan progresivamente las personas mayores, alcanzando una cobertura del 96 % del total de la población adulta mayor. A juicio del BPS, los desafíos del sistema de protección social del Uruguay es mantener los niveles de cobertura sin descuidar la suficiencia de las prestaciones.

Acciones clave

A partir de las presentaciones y la discusión generada en torno a ellas, fue posible identificar determinadas acciones clave.

- Insistir en fortalecer la participación y el incremento del diálogo en la formulación de políticas públicas.
- Clarificar el esquema de gobernanza, donde las universidades deben repensar su relación con el Estado, así como también lo debe hacer la sociedad civil, estrechando los lazos de confianza para una convivencia armoniosa. Los mecanismos de gobernanza son un elemento clave, ya que generalmente las políticas dirigidas a las personas mayores no lo poseen.

- Reforzar el papel de los formuladores de políticas públicas, que se enfrentan cotidianamente al dilema político de que las altas autoridades acepten mecanismos y formas de implementar medidas para reducir desigualdades, con corresponsabilidad de las personas mayores.
- Destacar la importancia de mejorar las mediciones de pobreza por medio de una canasta básica para las personas mayores que dé constancia que el ingreso mínimo promedio no es suficiente para cubrir sus necesidades, incluyendo los hábitos de consumo por parte de esta población.
- Revisar la constante adecuación de políticas ya existentes, utilizándolas para diferentes grupos. En la mayoría de los casos, las políticas se trasladan de un grupo a otro sin considerar las especificidades de las personas destinatarias, lo que redundaría en malas inversiones e intervenciones inadecuadas.
- Insistir en la integralidad de las políticas, sobre todo en los sectores de seguridad económica, salud y cuidados, y priorizar la cobertura de las necesidades más sentidas de la población adulta mayor.
- Difundir las buenas prácticas en materia de seguridad social entre los países de la región, sobre todo aquellas que han incorporado a las instituciones de vejez y envejecimiento en los debates sobre reformas de los sistemas de seguridad social o cambios en los regímenes de jubilación y pensión.

C. Salud y bienestar en la vejez

En este panel se analizaron los desafíos futuros en el área de la salud con respecto a las personas mayores, entre los que se encuentran el nuevo perfil de paciente y la necesidad de repensar la salud mental

como un componente fundamental del pilar de salud de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Lilliam Rodríguez, Directora del Centro de Investigaciones sobre Longevidad, Envejecimiento y Salud de Cuba, examinó las principales características de la población adulta mayor cubana. El 100% cuenta con una atención integral, accesible, regionalizada y gratuita. La atención que se brinda a las personas mayores ha implicado que el Estado incremente las ayudas técnicas, implemente unidades de memoria en la atención primaria, instale las escuelas de cuidadores en el primer nivel de atención y desarrolle un programa de investigación sobre longevidad, todo lo que ha ayudado elevar significativamente la calidad de vida de este grupo de población.

Destacó los esfuerzos que se vienen realizando en la llamada transición clínica, donde las personas mayores se conforman como el nuevo perfil de pacientes que se tendrá en el futuro, por lo que es indispensable tener una visión integral del sistema de salud, donde mantener y fomentar la capacidad funcional permita el bienestar durante la vejez.

Indicó que entre los programas novedosos con los que cuenta el país se encuentra la Estrategia cubana para la enfermedad de Alzheimer y otros síndromes cognitivos que funciona a través del médico y el enfermero de la familia, quienes aplican una escala geriátrica de evaluación funcional y, en caso de que el paciente presente algún síntoma, es derivado a la unidad de memoria y áreas de rehabilitación cognitiva.

Otra práctica son las casas de abuelos mixtas que reciben pacientes con deterioro cognitivo, lo que les permite que evolucionen positivamente al convivir con otras personas mayores. Únicamente los pacientes con un avance agudo de la enfermedad mental son ingresados en los geriátricos, puesto que aquellos que padecen enfermedades mentales leves se les mantiene en su medio social porque favorece una buena evolución y evita la cronicidad.

Robert Pérez, Coordinador del Centro Interdisciplinario de Envejecimiento (CIEn) de la Universidad de la República, Uruguay, dijo que la salud mental no ha sido incluida en el estudio de los derechos humanos de las personas mayores. Esto se ha visto reflejado en la escasez de indicadores que permitan medir la incidencia de las enfermedades mentales y en la escasa capacitación de los profesionales que les impide diagnosticar de forma precoz patologías como la depresión y la ansiedad, los trastornos derivados del alcohol, el suicidio, los abusos y el maltrato y los trastornos cognitivos.

Resaltó la importancia de incluir la salud mental en los dispositivos de cuidados de la salud. Hizo hincapié en la necesidad de comprender la salud mental en el marco de aspectos subyacentes como la pobreza, el aislamiento social y el maltrato, la soledad, la pérdida de independencia y la discapacidad física.

Acciones clave

A partir de las presentaciones y la discusión generada en torno a ellas, fue posible identificar las siguientes acciones clave:

- Repensar las concepciones que se tiene acerca de los trastornos mentales para comprender que la depresión no es una condición por fuera de los seres humanos y que la salud no es un campo aislado de la participación y el empoderamiento de las personas mayores.
- Tomar conciencia de que el enfoque de derechos humanos también debe aplicarse en la capacitación y formación de los profesionales desde una perspectiva psicosocial, para que comprendan la importancia de tratar al paciente como ser humano, más allá de su patología, brindándole la posibilidad de tomar decisiones por cuenta propia, ya que en el campo de la salud mental este factor siempre está en cuestionamiento. No existe dignidad si no hay participación en todo lo que concierne a la propia vida de las personas y su toma de decisiones.

- Reiterar la necesidad de reducir la atención farmacológica para pasar a una psicosocial, buscando de esa forma no solo un cuidado más humanizado sino también una asistencia que reduzca la utilización de antipsicóticos, y otras medicinas que no se recomiendan para las personas mayores.
- Favorecer las prácticas que respeten la dignidad y derechos de las personas mayores que padecen alteraciones cognitivas o conductuales, mujeres y personas con trastorno de la marcha y alto riesgo de caídas. En particular, eliminar las sujeciones físicas, el aislamiento o el encierro, así como cualquier otra práctica deshumanizante.

D. Cuidados de largo plazo

En este panel se abordaron los cuidados de largo plazo como un tema de creciente interés en la agenda pública de los Estados. Se plantea la importancia de implementar una política pública que promueva el derecho al cuidado de las personas mayores, con énfasis en aquellas en situaciones de mayor vulnerabilidad o que están institucionalizadas. También se puso atención en el fomento de la corresponsabilidad de los cuidados entre el Estado, el mercado y las familias, y entre hombres y mujeres.

Emiliana Rivera Meza, Directora ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) de Costa Rica, planteó que el cuidado representa un tema de gran relevancia. Asimismo, recordó que históricamente el cuidado ha recaído sobre las familias y fundamentalmente sobre las mujeres. Ante tal realidad, subrayó la necesidad de que las políticas públicas respondan al problema de la provisión y distribución del cuidado a través de la definición de un sistema nacional de cuidados.

Durante su exposición reforzó el trabajo que la región viene realizando por reconocer el cuidado desde la perspectiva de los derechos humanos, haciendo uso de los artículos 2 y 12 de la

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y de la meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Kenny Rodríguez, representante de la Dirección de la Persona Adulta Mayor de la Secretaría de Inclusión Social de El Salvador, desarrolló el marco de actuación necesario para implementar una política de corresponsabilidad social de los cuidados en su país. A propósito de ello, destacó que la política de cuidados se articula con un conjunto de otras políticas públicas como las laborales, educativas, de salud y transporte con el objetivo de reorganizar tiempos, costos monetarios y servicios vinculados con los cuidados y las personas que cuidan.

Asimismo, hizo énfasis en los principales elementos que integran una política de cuidado basada en acciones públicas intersectoriales dirigidas tanto a los cuidadores como a las personas que reciben cuidados. Entre los desafíos de implementación y desarrollo de la política para la población adulta mayor, identificó la regulación de los servicios existentes y la definición de prestaciones para la población receptora de cuidados.

Acciones clave

Entre las acciones a destacar que emergen de las exposiciones y del posterior debate se ubican las siguientes:

- Reconocer los cuidados de largo plazo desde la perspectiva de derechos humanos a partir de lo establecido por la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Mediante este instrumento los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para garantizar este derecho velando por la integridad y dignidad de la persona mayor.
- Reivindicar el valor del trabajo de cuidado y la necesidad de promover condiciones adecuadas para su desempeño. Se trata de una tarea en ocasiones invisible y que es asumida mayoritariamente por las mujeres por lo que la sobrecarga de cuidados las convierte en un grupo en condición de

vulnerabilidad. Con relación a este punto, surge el vínculo con el ODS 5 sobre igualdad de género que señala la importancia de reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

- Ampliar y flexibilizar las políticas de cuidado dirigidas a las personas mayores, es decir, promover las condiciones para que quienes lo deseen puedan permanecer en sus hogares o encuentren opciones en la comunidad más allá de la institucionalización y de ese modo se garantice el respeto por la autodeterminación de las personas mayores.
- Reiterar que no existe oposición entre las distintas etapas del curso de vida y considerar que cada una de ellas tiene especificidades que deben contemplarse a la hora de invertir. Los recursos que se invierten en la primera infancia y los destinados a las políticas de cuidado para personas mayores no son contrapuestas.
- Ampliar la producción de información sobre el maltrato en las personas mayores institucionalizadas y confeccionar protocolos de actuación ante tales situaciones interpela a los Estados con respecto al cumplimiento del artículo 12 de la Convención Interamericana.
- Insistir en que los cuidados no deben estar asociados exclusivamente a la dependencia y por consiguiente que solo las personas mayores dependientes requieren cuidados. Se necesita desmontar conceptos y resignificar los cuidados vinculados con la vejez.

E. Institucionalidad y posicionamiento de los asuntos de las personas mayores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En esta sección se contó con la exposición de tres países, lo que permitió compartir las trayectorias y aprendizajes de las instituciones que se encargan de rectorizar las políticas públicas dirigidas a las personas mayores.

Sonia Salas, Asesora del área social del Segundo Vicepresidente de Costa Rica, dio a conocer las principales estrategias adoptadas por su país para impulsar una institucionalidad fuerte y sólida, donde la sociedad civil y los instrumentos internacionales tienen un papel fundamental para fomentar y fortalecer las capacidades nacionales por medio del reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derecho.

Indicó que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y su apropiación por parte de la sociedad civil está facilitando el empoderamiento de este colectivo. Para ello, el Gobierno de Costa Rica ha implementado diferentes procesos de diálogo que permiten acercar la realidad vivida por las personas mayores a los tomadores de decisión, disminuyendo así la brecha de información existente.

Resaltó que en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se requiere de la articulación del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) con otras instituciones encargadas de esta Agenda. En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Planificación es el responsable de generar procesos de coordinación que permitan fortalecer la institucionalidad, donde los enfoques de derechos y de género sean ejes que permiten diseñar programas y políticas inclusivas donde participan una variedad de actores sociales.

Octavio Vergara, Director del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) de Chile, se refirió a la necesidad de articular espacios que permitan la generación de políticas donde la propia

institucionalidad de vejez y envejecimiento pueda ser participe al recomendar e impulsar medidas desde su papel de articulador.

Informó que el SENAMA ha buscado modificar el trato que las personas mayores reciben por parte del resto de la población, como también por parte de las instituciones gubernamentales, por medio de la creación de la figura del Defensor Mayor. El logro más destacado en este proceso fue que el SENAMA se ubique en el centro de las decisiones.

Señaló que, para Chile, el máximo desafío es la institucionalización de acciones dirigidas a las personas mayores para que se abandonen las modalidades de trabajo coyuntural de los gobiernos, buscando su permanencia en el tiempo y su trascendencia más allá de los ciclos electorales. Otro reto al que se enfrenta el país es disminuir las brechas entre las normas y las prácticas cotidianas que generan en la sociedad una desigualdad de trato y de oportunidades.

Susana Rubinstein, Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) de la Argentina, reafirmó la importancia de articular la institución de vejez y envejecimiento con los organismos encargados de presentar los informes nacionales voluntarios en el Foro de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, con el fin de visibilizar y transversalizar los asuntos de las personas mayores.

Manifestó que en su país se ha realizado un extenso trabajo para modificar las prácticas gerontológicas tradicionales y transitar hacia un enfoque de derechos, donde la Convención Interamericana es el instrumento que respalda esta transformación, permitiendo disminuir brechas y contar con el respaldo legal de un instrumento internacional. Asimismo, señaló que la formación y capacitación son herramientas esenciales para la transformación de las prácticas nocivas que afectan a las personas mayores y transformarlas para que les brinden un mejor servicio.

Las presentaciones generaron un debate enriquecedor entre los participantes. Se analizó el lugar que ocupan las instituciones de vejez y

envejecimiento. Se señaló que se trata de entidades que presentan un recorrido reciente y que se ubican en distintos lugares de la arquitectura gubernamental. De acuerdo con el enclave institucional en que estén situadas, será su capacidad para contar con recursos materiales y financieros, así como para tomar decisiones con mayor autonomía. A su vez, ese posicionamiento es el que le otorga distinto nivel de legitimidad y visibilidad en el esquema gubernamental. En tal sentido, se aclaró que la construcción de legitimidad no puede basarse en asumir las tareas que otras instituciones no pueden o no quieren implementar.

También se destacó el papel que asumen los planes u hojas de ruta que la institucionalidad de vejez y envejecimiento asume como guía para implementar las políticas públicas. En este sentido se señaló que la Convención Interamericana y la Agenda 2030 constituyen el marco propicio para implementar las políticas públicas con un enfoque de los derechos humanos. Se destacó la contribución de la Convención Interamericana al exigir a los Estados que minimicen las brechas existentes en materia normativa con relación a los estándares establecidos por ella. De igual manera, la Agenda 2030 debe constituirse en un instrumento que ayude a posicionar a las instituciones nacionales de vejez y envejecimiento, sobre todo con respecto a incorporar en su cumplimiento y seguimiento las diferencias etarias.

Asimismo, se subrayó la importancia que reviste contar con una fluida articulación interinstitucional e intersectorial para mejorar la calidad de las políticas públicas, evitar fragmentaciones en las respuestas y dar visibilidad a las personas mayores en la agenda pública. Además, se destacó que la sociedad civil tiene un papel fundamental en el monitoreo de las políticas públicas y por ende en el fortalecimiento de la institucionalidad. En esa misma dirección se subrayó la relevancia de contar con equipos técnicos capacitados y ampliar la oferta de formación específica en envejecimiento y vejez.

Se hizo mención de la ampliación de temas que ha experimentado la agenda pública de envejecimiento y vejez, más allá del tradicional abordaje de la salud y la seguridad social. Los principales

ejes de los programas y proyectos que se implementan en la actualidad incorporan la promoción de la autonomía y los cuidados, la participación y la atención a la vulnerabilidad y el abuso y el maltrato. Sumado a ello, emergen en los últimos años nuevos temas como el acceso a la justicia y el fomento de ciudades amigables.

Acciones clave

Entre las recomendaciones que surgieron a partir de los debates, se encuentran las siguientes:

- Sumar a las instituciones nacionales de vejez y envejecimiento a aquellas que tienen a su cargo la elaboración de los informes de implementación y seguimiento de la Agenda 2030.
- Desarrollar acciones dirigidas a visibilizar a las personas mayores en la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello se pueden hacer alianzas estratégicas con las oficinas nacionales de estadísticas o los ministerios de planificación.
- Promover el fortalecimiento del papel articulador de las instituciones nacionales de vejez y envejecimiento con una mirada de mediano y largo plazo que trascienda los ciclos electorales.
- Reafirmar el espacio regional como un ente articulador del debate e intercambio que favorezca la Cooperación Sur-Sur, la identificación de buenas prácticas y el impulso coordinado de acciones en favor de las personas mayores.
- Ampliar los espacios de participación para la sociedad civil que promuevan su incidencia en el ciclo de las políticas públicas. Esto implica que este sector sea un real partícipe del proceso.
- Identificar con claridad los espacios en que efectivamente las organizaciones sociales tienen mayor posibilidad de incidencia para emprender acciones estratégicas en busca de objetivos comunes.

F. Indicadores para el seguimiento de las metas 1.3, 3.8 y 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En este panel se discutió sobre el papel que asume la producción y utilización de información en materia de envejecimiento y vejez para dar seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de ese modo contribuir con la construcción de la política pública.

José Miguel Guzmán, Coordinador Regional del Programa de Encuestas Demográficas y de Salud, abordó la importancia del seguimiento de los ODS, ya que son consecuencia de un esfuerzo global por desarrollar indicadores comparables permitiendo introducir las recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid. Resaltó también el desarrollo de encuestas específicas para las personas mayores en México, Chile y Costa Rica, sin embargo, alertó que ellas no siempre ayudan en el monitoreo de los indicadores porque dependen de la disponibilidad presupuestaria para llevarlas a cabo y eso suele obstaculizar su realización.

Enrique Vega, Jefe de la Unidad de Curso de Vida Saludable de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), enfatizó la interrelación entre los ODS y los conceptos y paradigmas que existe detrás de cada uno de los indicadores de seguimiento. Hizo énfasis también en la necesidad de construir una visión integrada de los cambios que se desean lograr con respecto a cómo entender el proceso de envejecimiento. Para ello, es de suma relevancia compartir una visión conjunta y cohesionada de dicho proceso.

Fabiana del Popolo, Oficial de Asuntos de Población del CELADE-División de Población de la CEPAL, informó sobre la arquitectura institucional del seguimiento estadístico de los ODS en la región, así como la heterogeneidad existente entre los países con respecto a la medición de los indicadores. Resaltó la necesidad de utilizar los instrumentos que ya existen para la medición de

indicadores —como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo—, y de esa forma fortalecer la capacidad de los institutos de estadística de la región.

Mariana Paredes, Coordinadora del Centro Interdisciplinario de Envejecimiento (CIEn) de la Universidad de la República, Uruguay, puso énfasis en la necesidad de que las propias personas mayores comprendan que son los indicadores, así como las consecuencias de su análisis. También hizo énfasis en la necesidad de incorporar a las personas mayores dentro de encuestas como las del uso del tiempo, uso de tecnologías de la información, consumo de estupefacientes, factores de riesgo y enfermedades, entre otras.

El debate generado a partir de las presentaciones destacó la importancia que reviste la arquitectura institucional para el seguimiento estadístico de los ODS en América Latina y el Caribe. Esta implica un marco político-técnico que permite coordinar el proceso de elaboración e implementación de los indicadores y el desarrollo de capacidades. En esa misma línea, se subrayó la necesidad de evitar duplicar esfuerzos y tener presente que el Consenso de Montevideo y el trabajo que se encuentra realizando el CELADE-División de Población de la CEPAL para acordar, en conjunto con un grupo de países, los indicadores del capítulo C de dicho instrumento. A propósito de ello, se invitó a las instituciones y organizaciones de las personas mayores a sumarse al proceso de construcción de la metadata de los indicadores del Consenso de Montevideo.

Por otra parte, se subrayó la necesidad de promover el agenciamiento de las propias personas mayores en los asuntos de medición para promover su agenda de derechos. También se destacó, como antecedente del tema de discusión, el Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez (2006) elaborado por la CEPAL como herramienta que puede ser útil para sentar las bases de una propuesta regional para el seguimiento de políticas y programas dirigidos a las personas mayores.

A lo largo del debate también se identificaron algunos obstáculos o dificultades para el seguimiento de estos indicadores. En primer lugar, se siguen requiriendo esfuerzos para visibilizar a las personas mayores en las agendas internacionales y nacionales. En este sentido, se debe tener presente que detrás de los indicadores hay conceptos, por lo que hay trabajar en la generación de información que refleje la especificidad de las personas mayores, así como en la ruptura de estereotipos vinculados a la vejez. La información se encuentra fragmentada y compartimentada, en particular, faltan datos en materia de participación, discriminación, abuso y maltrato, factores de riesgo.

Asimismo, se manifestó que en América Latina la capacidad estadística para reportar los ODS es baja, de manera que en 27% de los casos se produce el indicador y en 18% no se produce, pero se puede calcular con las fuentes existentes. El ODS 3 se produce en 49% de los casos, seguido por el ODS 1 con el 40% de los casos, y por último el ODS 5 con 37%. A esto se suma el hecho de que, si bien en América Latina existen varias fuentes de información, no existen encuestas comparativas sobre las personas mayores en la región.

Acciones clave

En cuanto a las propuestas realizadas surgieron las siguientes:

- Fortalecer las capacidades nacionales para la producción, análisis y difusión de indicadores oportunos y de calidad. En particular, lograr la inclusión de la edad (60 años y más) en todas las fuentes de datos y su correspondiente desagregación.
- Incluir módulos específicos de personas mayores en encuestas existentes (gasto de bolsillo en salud con respecto al gasto total en salud, tiempo no remunerado dedicado al trabajo doméstico y asistencial en favor de personas mayores, y autopercepción de la salud), y refinar las fuentes de datos continuas y eventuales que releven específicamente a las personas mayores. Asimismo, se

recomienda que las encuestas actuales incluyan determinadas preguntas clave sobre este grupo de población en sus cuestionarios de hogares.

- Promover la participación de la institucionalidad sobre vejez y envejecimiento y de las organizaciones de las personas mayores en las iniciativas de la Conferencia de Estadísticas de las América, Conferencia Regional sobre Población, y Desarrollo y Conferencia de Desarrollo Social de la CEPAL, así como en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, y en otros mecanismos que ayuden a visibilizar a las personas mayores.
- Incrementar el uso de la información existente para contextualizar la situación de las personas mayores. Es necesario continuar avanzando en el monitoreo de políticas y programas, y si bien los ODS representan un marco fundamental no son suficientes en este proceso.

IV. Conclusiones

Con base en los documentos presentados en la Reunión de Expertos Medidas Clave sobre Envejecimiento para la Implementación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, celebrada en Montevideo del 13 al 15 de marzo de 2019, así como en las exposiciones y los debates, se establecieron las siguientes conclusiones generales:

- 1) Reconocer el trabajo que se ha desarrollado en la región para posicionar la agenda de vejez y envejecimiento en el marco del enfoque de los derechos humanos en los últimos 20 años. Se hizo hincapié en que el trabajo regional sobre envejecimiento y vejez liderado por la CEPAL ha servido para la integración, el diálogo, el entendimiento y la construcción de agendas comunes entre los países.
- 2) Instar a los países a ratificar o adherir a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores para que se constituya el mecanismo de seguimiento una vez que se haya logrado la ratificación o adhesión por un décimo país.
- 3) Remarcar que la Convención Interamericana es el instrumento clave para visibilizar e incorporar los derechos de las personas mayores en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible porque especifica los derechos humanos de este grupo social y ofrece un marco jurídicamente vinculante para la acción.

- 4) Trabajar por desmontar y desustanciar desde la perspectiva de derechos humanos conceptos históricamente instalados sobre la vejez y el envejecimiento. Los asuntos relacionados con la discriminación, los cuidados de largo plazo, la vida digna e independiente o el consentimiento previo libre e informado son parte de los asuntos que hay que profundizar en un debate conceptual y programático para implementar la Convención Interamericana y contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 5) Avanzar en la visibilización de las personas mayores como colectivo específico con especial énfasis en las personas mayores en especial vulnerabilidad y en su ubicación como sujetos de derecho. En este sentido, se indicó la necesidad de trabajar los asuntos relacionados con los entornos accesibles (ODS 11), la discriminación por edad, la vida libre de violencia y la responsabilidad del Estado con respecto a ellos.
- 6) Institucionalizar los temas de envejecimiento y vejez desde la perspectiva de derechos humanos en todo el aparato estatal. Se hizo la diferenciación entre la existencia de una institución gubernamental dedicada a los asuntos de vejez y envejecimiento y el proceso mediante el cual las prácticas sociales se tornan suficientemente regulares y continuas como para llegar a tener una importancia significativa en la estructura organizacional del Estado.
- 7) Continuar trabajando los temas de institucionalidad pública sobre vejez y envejecimiento, la participación y los cuidados de largo plazo como temas centrales para las personas mayores, junto con reconocer la emergencia de materias como la salud mental, el abuso y maltrato, el acceso a la justicia y la accesibilidad.
- 8) Generar alianzas estratégicas con los actores productores de información y sumarse a los procesos nacional y regionales relacionados con el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y de la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible. De igual manera, se planteó articular la agenda de vejez con la de otros colectivos de lucha como la de feminismo, pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes.

- 9) Valorar la participación de las organizaciones de personas mayores como fundamental para la consolidación de la agenda pública en envejecimiento y vejez. Se hizo hincapié en reforzar los mecanismos existentes a nivel nacional para que efectivamente la voz de las personas mayores sea escuchada y tomada en cuenta en la toma de decisiones.

Anexo

Programa

Miércoles 13 de marzo

Lugar: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

08:30 - 09:00	Acto protocolar <ul style="list-style-type: none">• Guillermo Acuña, Asesor Legal y Jefe de Protocolo de la CEPAL• Miguel del Castillo, Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México• Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social del Uruguay
09:00 - 9:30	Presentaciones y metodología de la reunión <ul style="list-style-type: none">• Adriana Rovira, Directora Nacional del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay
09:30 - 10:10	Enfoque de derechos y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores <p>Coordina: Guillermo Acuña, Asesor Legal y Jefe de Protocolo de la CEPAL</p> <ul style="list-style-type: none">• Adriana Rovira, Directora Nacional del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay• Mónica Roqué, Presidenta de la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria
10:10 - 10:30	Preguntas
10:30 - 11:30	Protección social en la vejez desde una perspectiva de igualdad, en el marco de la Agenda 2030 <p>Coordina: Guillermo Acuña, Asesor Legal y Jefe de Protocolo de la CEPAL</p> <ul style="list-style-type: none">• Humberto Soto, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la CEPAL en México

- Enrique Peláez, Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba; Investigador del CIECS CONICET de la Argentina
- Adrián Moreira, Asesor del Despacho de la Ministra y del Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica

11:30 - 12:00 Preguntas

12:00 - 13:30 Receso

14:00 - 17:00 **Actividad pública con la participación de expertos internacionales y nacionales**

Lugar: Torre Ejecutiva, Presidencia de la República del Uruguay

Jueves 14 de marzo

Lugar: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Medidas de igualdad, envejecimiento y Objetivos de Desarrollo Sostenible

09:00 - 09:30 **Presentación del documento de trabajo “Recomendaciones para incorporar a las personas mayores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”**

- Sandra Huenchuan, Punto Focal sobre Envejecimiento en la Sede subregional de la CEPAL en México

09:30 - 10:00 Preguntas

10:00 - 11:00 **Presentación de organizaciones de personas mayores**

Coordina: Liz Vela, Comisionada de la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo

- Jorge del Campo, Presidente de la Mesa Coordinadora por los Derechos de las Personas Mayores de Chile
- Ruth Rivera, Directora de Directora de la Asociación Cartaginesa de Atención a Ciudadanos de la Tercera Edad (ASCATE) de Costa Rica

	<ul style="list-style-type: none">• Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (REDAM) del Uruguay
11:00 - 11:30	Café
11:30 - 12:00	Tema: seguridad económica en la vejez Coordina: Emiliana Rivera Meza, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor de Costa Rica <ul style="list-style-type: none">• Alexis Rodríguez, Profesor Universitario en Políticas Públicas de la Universidad de Panamá• Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay
12:00 - 13:00	Debate
13:00 - 14:30	Receso
14:30 - 15:00	Tema: salud y bienestar en la vejez Coordina: Susana Rubinstein, Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina <ul style="list-style-type: none">• Lilliam Rodríguez, Directora del Centro de Investigaciones sobre Longevidad, Envejecimiento y Salud de Cuba• Robert Pérez, Coordinador del Centro Interdisciplinario de Envejecimiento (CIEn) de la Universidad de la República, Uruguay
15:00 - 16:00	Debate
16:00 - 16:30	Café

Viernes 15 de marzo

Lugar: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

09:00 - 09:30	Síntesis y conclusiones del primer y segundo día de trabajo <ul style="list-style-type: none">• Adriana Rovira, Directora Nacional del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay
---------------	--

09:30 - 10:00	<p>Tema: cuidados de largo plazo</p> <p>Coordina: Caridad del Pilar Medina, Dirección Nacional de Atención al Adulto Mayor y Asistencia Social de Cuba</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emiliana Rivera Meza, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor de Costa Rica • Keny Rodríguez, Técnica de la Dirección de Personas Adultas Mayores de la Secretaría de Inclusión Social de El Salvador
10:00 - 11:00	Debate
11:00 - 11:30	Café
11:30 - 12:30	<p>Institucionalidad y posicionamiento de los asuntos de las personas mayores en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</p> <p>Coordina: Guillermo Acuña, Asesor Legal y Jefe de Protocolo de la CEPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sonia Salas, Asesora del Área Social del Segundo Vicepresidente de Costa Rica • Octavio Vergara, Director del Servicio Nacional del Adulto Mayor de Chile • Susana Rubinstein, Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina
12:30 - 13:00	Preguntas
13:00 - 14:30	Receso
14:30 - 15:50	<p>Indicadores para el seguimiento de las metas 1.3., 3,8 y 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible</p> <p>Coordina: Valentina Perrotta, Directora de la División de Fortalecimiento y Estudios sobre Envejecimiento y Vejez del Instituto Nacional de las Personas Mayores del Uruguay</p> <ul style="list-style-type: none"> • José Miguel Guzmán, Coordinador Regional de Encuestas Demográficas y de Salud, Programa DHSF

- Enrique Vega, Jefe de Unidad Curso de Vida Saludable de la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)
- Fabiana del Popolo, Oficial de Asuntos de Población del CELADE, División de Población de la CEPAL
- Mariana Paredes, Coordinadora del Centro Interdisciplinario de Envejecimiento (CIEn) de la Universidad de la República, Uruguay

15:50 - 16:20 Preguntas

16:20 - 16:50 Café

16:50 - 17:15 **Conclusiones**

- Adriana Rovira, Directora Nacional del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) del Uruguay
- Emiliana Rivera Meza, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor de Costa Rica

17:15 - 17:30 Clausura

En este libro se presenta el desarrollo de los trabajos y las conclusiones de la Reunión de Expertos “Medidas clave sobre envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, organizada por el Instituto Nacional de las Personas Mayores, INMAYORES, del Uruguay y la Unidad de Desarrollo Social de la Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

La actividad se celebró en Montevideo, del 13 al 15 de marzo de 2019, y en ella participaron personas expertas de Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), las organizaciones de personas mayores del Uruguay, Chile y Costa Rica, y funcionarios de la Sede subregional de la CEPAL en México y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org