

# **Derechos de las personas mayores: Retos para la interdependencia y autonomía**

## **(Informe de la Secretaría)**

Buenos días a todas y a todos, es un honor para mí presentar a ustedes el informe preparado por la Secretaría Técnica de la Conferencia

### **LÁMINA 2**

La presentación abordará 6 aspectos: .....

### **LÁMINA 3 (EL TRAYECTO)**

La reunión que nos convoca hoy no es casual ni aislada. Resulta de un esfuerzo metódico dirigido a visibilizar y empoderar a las personas mayores, a promover su protagonismo, a valorarlas en su dignidad e integridad, a reconocer y garantizar sus derechos, a mejorar sus condiciones de vida y a modificar las visiones culturales que las discriminan y estigmatizan.

Cuando comenzamos este trayecto, en **Santiago en 2003**, ya habíamos conocido propuestas globales, como la de “*Una sociedad para todas las edades*” y ya existía el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. De hecho, la Conferencia de 2003 se enmarcó en el seguimiento de este Plan y uno de sus principales resultados fue la adopción de una Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Madrid. Esta adaptación regional de un instrumento internacional fue premonitoria ya que de ahí en adelante los esfuerzos se concentraron en dar cuenta de las especificidades de la región, que entraba al siglo XXI sabiendo que el envejecimiento demográfico ya estaba en marcha y que no estaba preparada para enfrentar sus desafíos.

**En Brasilia, en 2007** se multiplicó la participación de los países y se profundizó su compromiso con la agenda de los derechos de las personas mayores. No es casualidad, por tanto, que la Declaración de Brasilia haya recogido un caudal significativo de planteamientos novedosos y enérgicos afines a esta agenda, al punto de convertirla en un texto de referencia y de seguimiento en sendas reuniones intergubernamentales enmarcadas en la presente Conferencia. En perspectiva, esta Declaración plantó una semilla que no tardaría tanto en germinar en la región, gracias a la decisión política de los países. En

efecto, en la Declaración de Brasilia quedó plasmado el interés y la voluntad de los Gobiernos por impulsar un tratado internacional para proteger los derechos humanos de las personas mayores.

**San José, en 2012** marcó una cúspide en términos de países y de personas participantes. Fue un evento masivo cuya inauguración debió hacerse en un estadio con capacidad para miles de personas. Este ambiente fue revelador de la irrupción de un actor que había estado presente y activo desde Santiago pero en menor número. Me refiero desde luego a la sociedad civil. Las numerosas y diversas organizaciones que representan a las personas mayores han hecho un aporte crucial a esta Conferencia y a sus resultados en términos de avance de la agenda de derechos de las personas mayores en la región. El producto de esa reunión, la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, se convirtió en el instrumento de referencia, para la acción pública relativa a las personas mayores y sus derechos.

**Brasilia 2007 y San José 2012**, fueron decisivos para la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores aprobada en 2015. La importancia de esta Convención, sin duda el hito sobresaliente en la materia en la región, ha sido destacada en las intervenciones previas, y seguirá siéndolo durante toda esta reunión.

De esta manera, llegamos a **Asunción** luego de una larga marcha, con varias estaciones en el camino y con resultados concretos muy alentadores. Ya hay una base bien estructurada para seguir avanzando con los múltiples desafíos que persisten y que emergen. Con seguridad esta cuarta reunión de la Conferencia en Asunción contribuirá fortalecer esta base y, al mismo tiempo, dará nuevos aires y bríos al avance de la agenda de derechos de las personas mayores. Justamente para seguir avanzado con esta agenda, CELADE-División de Población de la CEPAL preparó el documento de trabajo de esta reunión, que a continuación describo de forma muy sucinta.

---

En primer lugar, un breve panorama del proceso de envejecimiento demográfico y de la situación de las personas mayores en la región.

Desde fines de la década de 1960, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han experimentado notorios cambios en su dinámica demográfica, en particular la transición de niveles altos a niveles bajos de fecundidad y mortalidad, con efectos importantes en el crecimiento y la estructura etaria de la población.

La heterogeneidad que caracteriza la región también tiene una dimensión demográfica, que se expresa en las diferentes etapas de la transición demográfica en que se ubican los países conforme se muestra en el gráfico.

#### LÁMINA 4

Mientras algunos países se encuentran en una etapa relativamente más avanzada de la transición, como en el caso de Chile, Costa Rica y Cuba, con alta esperanza de vida e niveles de fecundidad por debajo del reemplazo (en el cuarto cuadrante de la gráfica), otros se encuentran en etapas más preliminares, como en el caso de Bolivia, Guatemala y Haití, con niveles relativamente más altos de fecundidad y menor esperanza de vida (en el primer cuadrante de la gráfica).

Es importante tener en cuenta, sin embargo, que esta dispersión tiende a disminuir en el futuro, en la medida en que los países avanzan en la transición demográfica.

#### LÁMINAS 5 a 8

La secuencia de gráficos que se muestra en seguida en la pantalla ilustra claramente esta situación, con una convergencia demográfica marcada entre los países en las próximas décadas, hacia niveles muy bajos de fecundidad y elevada esperanza de vida.

Las principales consecuencias de estas transformaciones demográficas son la reducción del crecimiento poblacional y, quizás la más importante en la actualidad y en la trayectoria a mediano y largo plazo, la transformación de la estructura por edad, que implica el envejecimiento de la población.

De hecho, si el siglo pasado fue el de crecimiento de la población en la región, en el presente siglo el envejecimiento de la población pasará a ser la tendencia demográfica más relevante.

#### LÁMINAS 9 a 12

Para ilustrar la transición de la estructura etaria en la región, las siguiente secuencia de láminas muestra la evolución de la población regional en cuatro grandes grupos de edad: 0 a 19 años (población juvenil), 20 a 39 años (adultos jóvenes), 40 a 59 años (adultos) y 60 años o más (personas mayores).

Históricamente, el grupo poblacional predominante ha sido el de niños y jóvenes de 0 a 19 años. Sin embargo, se proyecta que en 2023 la sociedad juvenil dará lugar a la sociedad adulta joven, cuando el grupo de 20 a 39 años pase a ser el más numeroso. En 2045, o sea 22 años después, se espera que la población de 40 a 59 años supere a la de 20 a 39 años y se origine así la sociedad adulta. Solo siete años más tarde, en 2052, la población de 60 años o más pasará a ser predominante en la región según las proyecciones, lo que dará inicio al período de la sociedad envejecida.

Lógicamente, este proceso transcurrirá en tiempos e intensidades distintas en cada país, de acuerdo a la etapa de la transición demográfica en que se encuentra.

### LÁMINA 13

A nivel regional, las estimaciones y proyecciones de las Naciones Unidas indican que actualmente hay cerca de **76 millones de personas de 60 años o más en América Latina y el Caribe**, que representan el **12%** aproximadamente de la población total. En 2030 esta población ascenderá a **121 millones** y de ese modo las personas mayores representarán el **17%** de la población total de la región. En 2060, cuando el envejecimiento poblacional esté ampliamente diseminado en la región, las personas mayores representarán **el 30% de la población** regional y serán alrededor de **234 millones**. Como se aprecia en el gráfico, el aumento absoluto y relativo del grupo de 60 años y más será muy rápido.

---

Además de las tendencias demográficas en la región, el informe presenta un panorama general de las características de las personas mayores. Por ejemplo, el predominio femenino. Actualmente, el índice de feminidad entre las personas mayores es de 123 mujeres por cada 100 hombres y se prevé que continuará elevado en las próximas décadas.

Otra característica importante de este grupo poblacional es su envejecimiento interno, ya que los grupos de edad más avanzados son los que continuarán creciendo más rápidamente. Por ejemplo, si bien actualmente solo el 3% de la población regional tiene 75 años o más de edad, en 2060 se estima que esta proporción aumentará al 12%. En los países más envejecidos de la región, estas cifras estarán muy cercanas al 20%.

### LÁMINA 14

Tradicionalmente, un rasgo característico de las personas mayores ha sido su nivel educativo más bajo, fruto de las desigualdades de acceso experimentado en su período de formación. Con el transcurso de las décadas esta situación tiende a cambiar, y un claro ejemplo es la disminución del porcentaje de analfabetismo en las personas mayores conforme muestra la gráfica, tanto por representar cohortes que disfrutaron de un mayor acceso a la educación formal cuando eran jóvenes, o por una alfabetización más tardía, producto de importantes programas de alfabetización puestos en marcha por los Estados. Sin embargo, aún persisten brechas importantes entre los países, con porcentajes de analfabetismo entre personas mayores que oscilan entre el 3% y el 30%, al igual que al interior de los países entre las áreas urbanas y rurales y entre hombres y mujeres.

### LÁMINA 15

La participación económica de la población de 60 años y más en nuestra región es bastante más elevada en comparación con regiones más desarrolladas, y esta participación es mayor en el caso de los hombres, con tasas que oscilan entre un 36% y 70%. Probablemente hay varios factores que influyen en esta situación, pero el que más preocupa es el bajo acceso a jubilaciones o pensiones, además del bajo monto de las jubilaciones o pensiones cuando las reciben, que no permiten cubrir las necesidades más importantes. En muchos casos, como se indica en este informe, las personas mayores aportan el ingreso principal del hogar.

### LÁMINA 16

Las brechas socioeconómicas entre hombres y mujeres mayores se observan de manera particular en la percepción de ingresos, donde las segundas se encuentran en amplia desventaja. En el gráfico se presentan los porcentajes de población de 60 años y más que no reciben ingresos propios, por sexo, para 15 países de la región. Las mujeres mayores sistemáticamente presentan los mayores porcentajes, lo que significa que una importante proporción de ellas depende de otros para su subsistencia, tornándolas vulnerables desde el punto de vista económico.

---

Si bien se ha podido constatar en este informe que las personas mayores han mejorado su situación sociodemográfica en varios ámbitos a nivel de país, estas cifras nacionales ocultan diversas desventajas socioeconómicas, en particular entre las mujeres mayores y en las áreas y rurales.

## LÁMINA 17 LOS CONCEPTOS

Avanzando ahora hacia los conceptos, el informe presenta una revisión detallada de las discusiones históricas, actuales y emergentes sobre los derechos de las personas mayores, que si bien es transversal tiene su núcleo en el capítulo II sobre Los derechos humanos en contexto de envejecimiento y la necesidad de ampliar la protección de las personas mayores en las Naciones Unidas. El enfoque que se presenta en el documento y que sistematiza el que se ha ido plasmando en los documentos y resoluciones de las reuniones previas de esta Conferencia, así como en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, se afirma en conceptos y principios clave, algunos de los cuales se exponen a continuación:

Un primer concepto clave es el de **DIGNIDAD**. El reconocimiento de la dignidad es el punto de partida y la base fundamental de la arquitectura de derechos de las personas mayores. Todo parte del reconocimiento del valor inestimable de las personas por el solo hecho de serlo, es decir por su condición de ser humano. Es el principal argumento contra la discriminación y la desigualdad y es la base de los derechos universales que tienen las personas mayores

Un segundo concepto es el de **AUTONOMÍA** que permite superar las visiones asistencialistas y fatalistas de la vejez, y pasivas de las personas mayores. Priorizar la autonomía significa garantizar la posibilidad de que la personas mayores gestionen sus proyectos vitales en su dimensión privada o civil y puedan llevar una vida independiente en su entorno familiar durante el tiempo que quieran y puedan, así como para participar activamente en la dimensión pública y política de la organización de la sociedad.

Un tercer concepto es el de **PROTECCIÓN**, en particular el de protección de sus derechos, es decir garantización y exigibilidad de los mismos. Si bien hay debate respecto de la necesidad y pertinencia de identificar dentro de las personas mayores a grupos que requieren medidas especiales de protección, en la práctica estos grupos existen y los países actúan en consecuencia mediante políticas y programas de apoyo específicos. De cualquier manera, el principio de protección de los derechos no es compatible el incumplimiento de los derechos que tienen todas las personas, así como tampoco es compatible con catalogar a las personas mayores como vulnerables solo por su edad.

Un cuarto concepto es el de **TITULARIDAD**, que requiere en primer lugar una identificación de los poseedores de los derechos, asunto complejo que hasta la fecha se ha resuelto de forma operativa con base en la edad, en particular la población de 60 años y más. Pero la titularidad es mucho más que la identificación, pues también supone el empoderamiento para ejercer y exigir los derechos. Conspira contra lo anterior el que durante largo tiempo se creyó que las personas mayores solo necesitaban de atención sociosanitaria para vivir con dignidad, transmitiendo una imagen pasiva y asistencialista de las personas mayores

Una discusión vigente, y que nuestro informe no pretende cerrar aunque sí exponer por la relevancia que tiene para procesos en curso, atañe al contrapunto entre **DERECHOS UNIVERSALES Y DERECHOS ESPECÍFICOS**. La experiencia con la Convención Iberoamericana sugiere que, además de los derechos humanos universales, a las personas mayores les asisten derechos específicos que cabe identificar, no como ideales de conducta (aunque estos sean necesarios), sino mediante un instrumento jurídico vinculante que los catalogue, precise y garantice.

### **LÁMINA 18 (LOS PROBLEMAS)**

Respecto a los problemas, las personas mayores siguen siendo objeto de discriminación y sus derechos no están debidamente protegidos. Y tienen necesidades específicas vinculadas a su condición etaria. La desatención de estas necesidades las transforma en problemas que amenazan su bienestar y limitan el ejercicio de sus derechos. En láminas previas se expusieron algunos de estos problemas con datos actualizados de la región.

Pero en el informe se presenta un examen mucho más pormenorizado y elaborado de las adversidades, discriminaciones y requerimientos insatisfechos asociadas a la vejez que deben y pueden ser enfrentadas con políticas y programas públicos con un enfoque de derechos.

En primera instancia se enumeran un conjunto de problemas que surgen de consultas oficiales a los países, registrando el tema del **CUIDADO** (tanto la falta de prestaciones como la mala calidad de ellas) como el más mencionado, seguido por la **FALTA DE TOMA DE CONCIENCIA SOBRE LA REALIDAD Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES**, la **SALUD** (tanto los problema de salud, en particular enfermedades crónica y degenerativas, como las deficiencias de los servicios), las **PENSIONES** (tanto la baja cobertura y montos como la creciente presión financiera sobre los presupuestos), la **DISCRIMINACIÓN** y el **MALTRATO** entre **VARIOS OTROS**. Estos problemas no

son el resultado natural de la edad ni deben ser considerados inevitables. Se explican principalmente por las estructuras sociales que excluyen a las personas mayores y los modelos culturales discriminadores que los estigmatizan.

## LÁMINA 19

Adicionalmente en el informe se abordan también asuntos emergentes relacionados con los derechos de las personas mayores, destacando dos de ellos: el acceso al crédito y los cuidados paliativos:

Respecto del **acceso al crédito**, el informe subraya la contribución del crédito a la seguridad e inclusión económica de las personas mayores, lo que contrasta con las múltiples formas en que se dificulta o se impide que las personas mayores accedan al él. Se trata de una discriminación que entraña riesgos adicionales, como situaciones de abuso por parte de prestamistas informales más caros y en ocasiones derechamente estafadores. Incluso más, el informe muestra que incluso cuando existe el acceso al crédito formal, las personas mayores son castigadas con tasas mayores y cláusulas abusivas. Con todo, el informe muestra varias experiencias nacionales de crédito para adultos mayores que sugieren que se trata de un tema que ya está siendo considerado en la agenda pública, aun cuando la evaluación de dichas experiencia indica que aún falta mucho por hacer en la materia

Respecto de los **cuidados paliativos** al final de la vida y la muerte digna, el informe destaca el aumento de las personas mayores que los requerirán a causa de las enfermedades crónicas y degenerativas sin cura conocida. El informe subraya el aporte de los cuidados paliativos, tanto para controlar o mitigar el dolor y los malestares, como por la oportunidad que ofrecen de recuperar la autonomía y el ejercicio de la voluntad. Lamentablemente, a pesar de su importancia como asunto humanitario, los cuidados paliativos continúan siendo un privilegio y no están asegurados para todos/as. Ampliar su cobertura y tender a su universalización requiere voluntad políticas y presupuesto, y en particular implica enfrentar el déficit de personal de salud capacitado, la limitada disponibilidad de medicamentos y la inexistencia de facilidades o apoyo para que los familiares brinden contención a las personas mayores con enfermedades más allá del alcance médico. Un punto particularmente novedoso y sensible es la vinculación entre estos cuidados y la muerte digna, como parte del derecho a la vida y la dignidad, y no simplemente como el suicidio asistido o eutanasia. El objetivo de este derecho no es una buena muerte, sino mantener una buena vida hasta el final.

Finalmente, respecto de los compromisos incumplidos el informe se centra en dos: **el derecho a una vida libre de violencia y su negación: el maltrato; y los cuidados de largo plazo**. Respecto del primero se



celebran los avances en su definición formal, que lo han tipificado mejor y han reconocido la responsabilidad jurídica de los Estados en la materia, pero se reconoce que sigue siendo un problema extendido y que genera daños de diversos tipos a las personas mayores. Los países han reaccionado y el informe describe una amplia gama de políticas y programas para prevenirlo y castigarlo, destacando innovaciones como los servicios de orientación sociolegal frente a situaciones de maltrato. Sin embargo, el análisis concluye que el grueso de las intervenciones corresponde a campañas de concientización y visibilidad de la problemática, y aun hay poco avance en materia de protección más concreta.

Respecto del segundo, se trata de una prioridad para atender los problemas que surgen con el envejecimiento de cada persona. Su prestación no debiera suplir ni menos negar la autonomía potencial. Por el contrario debiera reforzar las capacidades que se mantienen o que se pueden recuperar. Y debiera reconocer que el cuidado es un derecho que también asiste a quienes permanecen en sus hogares. El establecimiento de un sistema de cuidados es uno de los mayores desafíos que tiene la región, porque no existe o es incipiente en unos pocos países, porque debe reconocer los derechos de quien recibe los cuidados pero también de quien los brinda, y porque exige un giro en la forma histórica en que se ha brindado el cuidado en la región, donde la familia, y en particular las mujeres dentro de ellas, han asumido el grueso de las labores sin contar con la formación y los recursos para ello y el Estado ha tenido un rol secundario y centrado en la institucionalización sin mayor preocupación por los estándares de calidad de las prestaciones.

## **LÁMINA 20 (EL HITO)**

El informe dedica un capítulo completo a la Convención, que rectifica una omisión del derecho internacional de derechos humanos con relación a este grupo social y estandariza garantías muy relevantes que ningún otro instrumento internacional vinculante había considerado anteriormente. Se describe y analiza su proceso de elaboración, en particular los debates conceptuales, las discusiones técnicas y las decisiones políticas que le dieron forma y contenido. También se refiere a su proceso actual de ratificación, 5 países a la fecha, subrayando las implicaciones jurídicas de la ratificación para los países -respetar, proteger y realizar los derechos humanos reconocidos en la Convención-, y los mecanismos y procedimientos de seguimiento que dispone la misma Convención.

De los innumerables aportes de la Convención y de las numerosas lecciones que deja en tanto proceso y resultado, me permito destacar tres ahora, de muy diferente alcance, pero las tres componentes de esta nueva arquitectura de derechos de las personas mayores.

## **LÁMINA 21**

El primero es el principio activo de esta arquitectura, específicamente el reconocimiento de la edad como una fuente de discriminación adicional a las reconocidas y que aparecen en la lámina (raza, el sexo, la religión, etc.) y, por ende, inaceptable a todo evento por ser manifiestamente contraria a valores superiores como el de dignidad e igualdad.

## **LÁMINA 22**

El segundo son los cimientos de esta arquitectura, específicamente el catálogo de derechos de las personas mayores, como grupo discriminado y con necesidades específicas, ahora formalmente reconocidos. El Informe distingue, como aparece en la lámina, entre derechos vigentes sometidos a reinterpretación y a profundización, derechos extendidos y derechos emergentes, ofreciendo un avance histórico y que coloca a la región a la vanguardia del empoderamiento y salvaguarda de las personas mayores.

## **LÁMINA 23**

Y el tercero es un ladrillo de esta arquitectura, uno de los derechos reinterpretados por la Convención, y que como conjunto interdependiente conforman el catálogo antes mencionado. Se trata del derecho al consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, su artículo 11 que se liga a los derechos fundamentales de dignidad, autonomía e independencia, y no discriminación establecidos en la Convención, así como a otros derechos recogidos en ella, como el relativo a la seguridad y una vida sin violencia (violencia que incluye el abuso y el maltrato). En el esquema de la lámina se muestra en rojo el ámbito de aplicación de este derecho, en celeste una opción de ejercicio específica (anticipada) y en azul una situación excepcional que podría limitar este derechos por la prioridad de otro superior como el derecho a la vida, y se indica en las intersecciones la posibilidad de área ambiguas. En fin, este derecho no solo empodera a las personas mayores, también contribuye decididamente a su autonomía e independencia.

## **LÁMINA 24 (REFLEXIÓN FINAL)**

No hay duda que la región ha modificado su mirada hacia las personas mayores y hacia la vejez. Hay un reconocimiento creciente de sus derechos y capacidades para vivir digna, autónoma y activamente esta

fase de la vida. Esta nueva mirada aparece cada vez más en los medios de comunicación, en los discursos políticos, en las actitudes y conductas de las familias y de la gente en general.

Este cambio de enfoque también lo están experimentando las mismas personas mayores, que paulatinamente se empoderan, ocupan nuevos espacios, se organizan y exigen sus derechos.

En línea con los progresos anteriores, la región ha visto avances normativos, institucionales y programáticos. Un hito ha sido la Convención Interamericana tanto por su condición de catálogo de derechos que se convierte en standar para los debates en la materia, como por sus implicaciones para las legislaciones nacionales a medida que sea ratificada. Pero cada país de la región ha tenido iniciativas valiosas de creación o fortalecimiento institucional, al punto que en las carpetas entregadas a las delegaciones nacionales presentes se incluyó un libro de la CEPAL sobre este tema (“Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe”). Y lo mismo ocurre con las políticas y programas, donde hay países particularmente avanzados, incluso en temas emergentes como los de cuidado, maltrato y acceso a la justicia, que podrían ser útiles para otros países de la región, en especial en el marco de cooperación Sur-Sur.

Sin embargo, los adelantos de los últimos años NO deben conducir a un optimismo ingenuo y menos invisibilizar los enormes rezagos, debilidades y desafíos que enfrenta la región. Nuestro envejecimiento demográfico será mucho más rápido que el registrado por los países actualmente desarrollados y nuestras condiciones socioeconómicas estructurales para enfrentarlo serán más limitadas, no solo por nuestros menores recursos sino también por la desigualdad con que estos se distribuyen y las debilidades de nuestros Estados tanto en materia de recaudación como de capacidad de implementación. **La seguridad económica**, un pilar de la dignidad y de la autonomía, estará comprometida de no mediar recursos especialmente dirigidos a las personas mayores sin pensiones o con pensiones muy bajas. Se trata de un desafío que se extiende a otros derechos, como los relativos a la salud y los cuidados, cuya provisión pública exigirá un acuerdo intergeneracional para su financiamiento.

Junto a lo anterior está la evidencia de una brecha aún profunda y ancha entre los derechos establecidos y la realidad que viven las personas mayores, con **coberturas bajas de servicios elementales, con prestaciones de calidad deficientes y en muchos casos inexistencia o falta de acceso a mecanismos o procedimientos para exigir sus derechos.**

A todas estas deficiencias se agregan retrocesos reportados en nuestro informe en términos de programas que desaparecieron por falta de recursos o cuyos impactos no fueron los esperados, así como de instituciones nacionales dirigidas a las personas mayores que descendieron de jerarquía o perdieron iniciativa. Si se puede aprender de los avances también se debe aprender de los retrocesos para procurar prevenirlos en el futuro.

En fin, el listado de problemas actuales y desafíos emergentes es largo y complejo, pero no inabordable. Y desde luego no debe conducir al desánimo sino por el contrario debe llevarnos a valorar y defender los avances ya logrados y a promover que los derechos de las personas mayores se convierta en una agenda de Estado y que impregne el conjunto de la acción pública para superar los rezagos, pagar las deudas y enfrentar los desafíos emergentes que atañen a las personas mayores.