

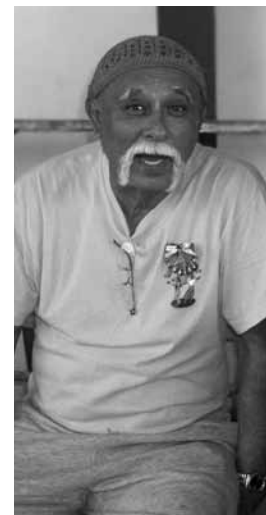
Los derechos de las personas mayores

Materiales de estudio y divulgación



Módulo 3

Las normas y políticas regionales y nacionales sobre las personas mayores



- A. Las políticas regionales
- B. Las normas y políticas nacionales
- C. Los objetivos y contenidos de las leyes especiales
- D. Bibliografía
- E. Evaluación
- F. Resumen



NACIONES UNIDAS



Los derechos de las personas mayores

Materiales de estudio y divulgación

Módulo 3

Las normas y políticas regionales y nacionales sobre las personas mayores

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

Director: Dirk Jaspers_Faijjer
Autores: Sandra Huenchuan y Luis Rodríguez-Piñero
Revisión: Fernanda Stang
Colaboración: Johannes Stenger, Pablo Tapia
Diseño: Alejandro Vicuña Leyton

Este folleto fue preparado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), gracias al financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), en el marco del programa conjunto CEPAL-ASDI 2010-2011 "Protección e inclusión social en América Latina y el Caribe, Componente 3: Estrategias de protección social para una población que envejece", y con el apoyo del Proyecto "Annual Work Plan 2011 UNFPA-LACRO" (Project ID: RLA6P41A11).

Se agradece la colaboración de las siguientes instituciones que facilitaron el material fotográfico:

National Council on Ageing (NCA) de Belice, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) de Costa Rica, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del Uruguay, y a Inés Filgueiras.

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

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

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2011.
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile



NACIONES UNIDAS





A. Las políticas regionales

Durante la última década, la preocupación de la comunidad internacional respecto de la situación de las personas de edad se ha reflejado de forma gradual en la adopción de políticas internacionales específicas que la abordan desde la perspectiva de los derechos humanos. Estas políticas fueron promovidas por organismos internacionales y regionales para orientar sus propias actividades, así como por organismos estatales y otros actores interesados en sus respectivos ámbitos de actuación.

A partir de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, de 1991, varios países de la región normaron los derechos de este grupo social en las legislaciones nacionales. Más adelante, con el Año Internacional de las Personas de Edad en 1999 y la celebración de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 2002, este proceso se intensificó y continuó hasta el presente, gracias al impulso de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en 2003, y de la Declaración Brasilia, en 2007.

Actualmente hay 13 países que cuentan con leyes de protección de los derechos de las personas mayores en América Latina, y al menos otros tres están trabajando en su creación. Este proceso de elaboración de normas —junto con la jurisprudencia de varios Estados— revela la emergencia de nuevos entendimientos y consensos en torno a los derechos de las personas de edad. No obstante, todavía hay muchos aspectos de su vida, incluyendo ámbitos particularmente sensibles a la violación de los derechos humanos en la vejez, que se encuentran completamente desprotegidos. Se requiere aquí una discusión más acabada, análisis y propuestas para continuar profundizando en la especificación de los derechos de las personas mayores, y en la consideración de grupos particulares de la población adulta mayor —ancianos indígenas, mujeres mayores, personas de edad en situación de prisión, entre otros.

Teniendo en cuenta que la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas, es fundamental que, además de las leyes, existan organismos de Estado que garanticen la vigencia y aplicación de los mecanismos jurídicos y de política pública para que todos los integrantes de la sociedad puedan

Las políticas internacionales y regionales impactan en el quehacer de los Estados y, de una u otra manera, inciden en la forma en que se abordan los asuntos del envejecimiento

Las políticas públicas deben concebirse como un instrumento de promoción y efectivo cumplimiento de los derechos de ciudadanía

ejercerla. De este modo, el Estado actúa como una institución que produce y redistribuye el bienestar, es el garante de los derechos humanos y es quien debe tutelarlos, protegerlos y desarrollarlos.

En un contexto de envejecimiento de la población, esta articulación de capacidades técnicas y económicas del Estado y sus instrumentos jurídicos y de política se transforma en un elemento esencial para garantizar una vejez digna y segura, puesto que amplía y fortalece la capacidad de las personas mayores para superar la indefensión y las inseguridades que las afectan.

En el plano de acción regional de las Naciones Unidas, los Estados Miembros de la CEPAL adoptaron en 2003, en la primera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento, la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que fue ratificada mediante la resolución 604 del trigésimo período de sesiones de la Comisión.

La Estrategia regional plantea como primer objetivo del área relacionada con las personas de edad y el desarrollo “promover los derechos humanos de las personas mayores”, y recomienda la elaboración de legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos de conformidad con los estándares internacionales y la normativa aceptada por los Estados al respecto (CEPAL, 2004).

En 2007, la CEPAL organizó la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia del 4 al 6 de diciembre. En esa oportunidad los países adoptaron la Declaración de Brasilia, que reafirma el compromiso de los Estados Miembros de “no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar por la erradicación de todas las formas de discriminación

Diagrama 1

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE IMPLEMENTACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO, 2003



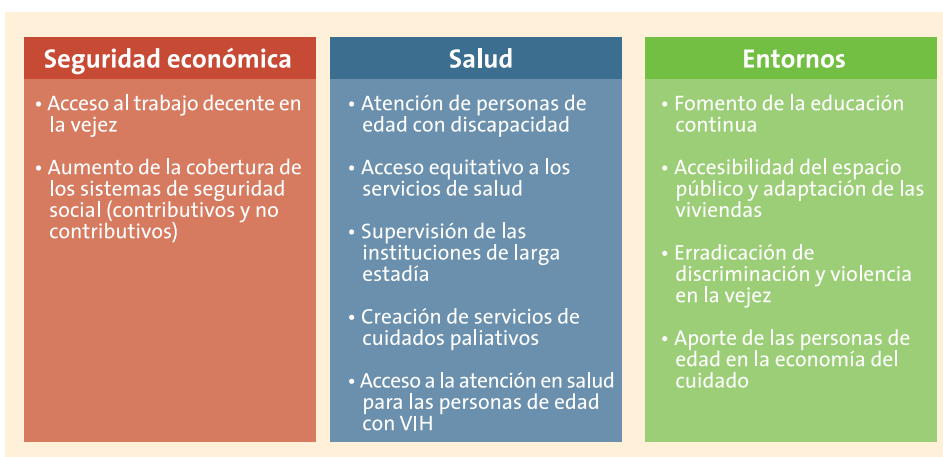
Fuente: D. Jaspers, “Informe sobre la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe, Brasilia, 4 al 6 de diciembre de 2007.

y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos” (CEPAL, 2008a). Asimismo, en los párrafos 25 y 26 de la Declaración se comprometieron a:

- solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad;
- realizar las consultas pertinentes con los gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas (CEPAL, 2008a).

La importancia de la Declaración de Brasilia fue reafirmada en la resolución 644 del trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, realizado en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2008 (CEPAL, 2008b).

Diagrama 2
DECLARACIÓN DE BRASILIA: PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN



Fuente: J. L. Machinea, “Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos”, 46º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, Nueva York, 2008.

En su reunión ordinaria de 2010, celebrada del 12 al 14 de mayo en la sede de la CEPAL, en Santiago, el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo decidió que en 2012 se realizará una reunión intergubernamental, en el marco del segundo examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Madrid+10). Junto con ello, los países concordaron en la importancia de continuar avanzando hacia la elaboración de una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores. Con este fin, solicitaron a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL transmitir este interés al Secretario General de las Naciones Unidas, para que se establezca un grupo de trabajo con este propósito. Los acuerdos fueron ratificados por la resolución 657 del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010, y la solicitud se dirigió al Secretario General en octubre de 2010.

El Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo es el órgano intergubernamental que tiene la responsabilidad final del seguimiento regional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Declaración de Brasilia

Otro aporte de importancia lo ha realizado la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de la política de envejecimiento activo adoptada en 2002, por medio de la que hace operativos los derechos humanos fundamentales consagrados en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad en el contexto de las políticas de salud públicas y privadas (OMS, 2002). Este ejemplo fue seguido el mismo año por su organización homóloga a nivel interamericano, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2002).

Ambas organizaciones han participado en la elaboración de normas sobre cuestiones de particular interés para la salud de las personas de edad desde la perspectiva de los derechos humanos, y también han acompañado otras iniciativas similares. En 1993 apoyaron la aprobación de la Carta del Caribe para la Promoción de la Salud por parte de los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 2002, la OMS promovió la aprobación de la Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores, y en 2009 esta cuestión fue considerada por la OPS en el Plan de acción sobre la salud de las personas mayores incluido el envejecimiento activo y saludable (OPS, 2009).

Con independencia de su estatuto jurídico, estas políticas han contribuido a la emergencia del consenso regional sobre los derechos de las personas de edad, así como a aclarar el contenido de esos derechos y de las obligaciones correlativas de los Estados en ámbitos específicos.



B. Las normas y políticas nacionales

1. La protección constitucional de los derechos de las personas de edad

La titularidad de los derechos tiene como referente normativo los acuerdos y normas internacionales sobre derechos humanos, sin embargo, la Constitución de cada país es la que establece la jerarquía de dichos tratados dentro del ordenamiento jurídico interno (CEPAL, 2006). Desde el inicio de los procesos de instauración de la democracia en la región existe la tendencia a integrar estos instrumentos internacionales al derecho interno¹.

En general, los derechos reconocidos en los tratados internacionales se traducen en los textos constitucionales mediante su interpretación o incorporación explícita. La constitucionalización de los derechos de las personas mayores significa que el ordenamiento jurídico, las políticas públicas, su institucionalidad y los actos de las autoridades de gobierno deberían ajustarse y ser compatibles con ellos.

Si bien todos los derechos y garantías reconocidos en los textos constitucionales son, por supuesto, aplicables a las personas mayores, existen casos en que los derechos de este grupo social se reconocen taxativamente. En las cartas constitucionales del Brasil, Costa Rica, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela se establece expresamente que las personas mayores tienen derecho a una protección

¹ En algunas constituciones, los principales tratados de derechos humanos son enumerados en forma taxativa (las de la Argentina, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela), estableciendo explícitamente que tienen jerarquía constitucional, lo que les otorga mayor exigibilidad en el derecho interno. En otras, son considerados como una guía para la interpretación de los derechos consagrados (Colombia). Asimismo, en algunas constituciones se declara la preeminencia de lo dispuesto en los tratados internacionales por sobre el derecho interno, lo que en principio podría interpretarse como situándolos por debajo de la Constitución, pero por encima de toda la legislación nacional (el Brasil, Costa Rica, Honduras y Guatemala). En las constituciones chilena y ecuatoriana, en cambio, los tratados internacionales se asumen con un carácter más general, consignando el respeto y promoción de los derechos humanos.

especial por parte del Estado. Asimismo, junto con la de Guatemala, se garantiza la protección integral de las personas mayores, reconociendo algunos derechos económicos y sociales que van desde la atención en salud, alimentación, condiciones de vida digna y vivienda hasta el concepto más general de Estado de bienestar. En todos estos casos existe una obligación positiva que implica adoptar políticas o programas para el efectivo ejercicio de los derechos, con el deber del Estado de impulsarlos e implementarlos. En otros, los Estados se obligan a adoptar medidas legislativas para la protección de las personas mayores; en la Argentina, por ejemplo, se dispone el deber de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato de las personas mayores, así como el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por los tratados internacionales.

A lo anterior se suma la protección de algunos derechos económicos, sociales y culturales, como por ejemplo el derecho a la seguridad social, presente en todas las constituciones analizadas, aunque el alcance de las disposiciones varía de un país a otro. En la Constitución brasileña se garantiza expresamente un salario mínimo a la persona mayor que lo necesite, con independencia de su contribución a la seguridad social; en la de Colombia se establece que el Estado garantizará un subsidio alimentario en la vejez en caso de indigencia, y el texto constitucional cubano prevé de forma explícita la asistencia social a los ancianos sin recursos ni amparo.

En la Constitución del Brasil se identifica a las personas mayores como un grupo vulnerable, otorgándole prioridad de atención, además de establecerse su obligatoriedad en caso de violencia doméstica. En las cartas constitucionales del Brasil y México se condena la discriminación por edad en general, mientras que en las de Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela se la prohíbe en el ámbito laboral. Por último, el derecho a la participación e integración de las personas mayores en la vida de la comunidad es acogido expresamente en los casos colombiano y brasileño.

Si bien sería deseable la adopción de leyes específicas, la presencia de estos derechos en el texto constitucional los hace operativos y, por ende, tienen una aplicabilidad directa y vinculan a todos los poderes públicos, impidiéndoles que los violen por acción u omisión.

Una muestra de la forma en que el envejecimiento ha ido convirtiéndose en un asunto cada vez más importante en la región está representada por las constituciones del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, las que tienen un desarrollo mucho más amplio de los derechos de las personas mayores (véase el recuadro 1).

Del reconocimiento constitucional explícito de los derechos de las personas mayores se derivan obligaciones para el efectivo cumplimiento de parte de los poderes instituidos

Recuadro 1**LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN LAS NUEVAS CONSTITUCIONES DEL ECUADOR, EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA**

En las nuevas constituciones del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, adoptadas en 2008, 2009 y 2010, respectivamente, se han incorporado de manera mucho más extendida los derechos de las personas mayores.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, establece en su quinto capítulo, sobre derechos sociales y económicos, que todas las personas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana, y que el Estado proveerá una renta vitalicia de vejez en el marco del sistema de seguridad social integral de acuerdo con la ley.

Junto con ello, el Estado deberá adoptar políticas públicas para la protección, atención, recreación, descanso y ocupación social de las personas mayores, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades, y se prohíbe y sanciona toda forma de maltrato, abandono, violencia y discriminación contra las personas mayores.

La Constitución Política del Ecuador, en tanto, establece en su artículo 36 que las personas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de la inclusión social y económica y la protección contra la violencia.

Junto con ello, el Estado se obliga a garantizar a las personas mayores la atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas; el trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo que tomará en cuenta sus limitaciones; la jubilación universal; el acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento. También se les deberá brindar atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias, así como protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas, entre otros varios beneficios y garantías.

La Constitución de la República Dominicana, por su parte, por medio del artículo 57 sobre protección de las personas de la tercera edad, establece que la familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas mayores y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria, y que el Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Fuente: Asamblea Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, 2008; Asamblea Constituyente, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009; Asamblea Nacional, *Constitución de la República Dominicana*, Gaceta Oficial N° 10561, del 26 de enero de 2010.

2. Leyes especiales de protección de los derechos en la vejez

Para promover el enfoque de los derechos humanos en los asuntos de las personas mayores, los Estados deben crear las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan su desarrollo íntegro.

Un país no solo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que además debería realizar prestaciones positivas, es decir, tomar medidas administrativas y legislativas para que el ejercicio de esos derechos no sea ilusorio.

Respecto de las medidas legislativas, los países pueden reconocer algunos derechos de las personas mayores al incluirlos en leyes generales —como ocurre en el caso argentino (Roqué, 2010)— o mediante la creación de normas que los protejan específicamente.

Las primeras legislaciones destinadas a las personas mayores en la región datan de inicios de la década del noventa del siglo pasado, y cada vez hay mayor número de países que han considerado necesario establecer un marco jurídico para proteger los derechos de las personas de edad o para regular la atención integral de este grupo social, o para ambos propósitos (véase el diagrama 3).

Hasta el momento, 13 países latinoamericanos cuentan con una norma específica en la materia (el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela)². En otros, el proceso de legislar está en marcha. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia existe un anteproyecto de ley de derechos de las personas mayores, y en Chile la cámara de diputados solicitó al poder ejecutivo, por medio de un proyecto de acuerdo aprobado por unanimidad en julio de 2010, que envíe al Congreso un proyecto de ley integral sobre los derechos de las personas de edad. En la Argentina también se está trabajando en una ley de protección integral (Roqué, 2010), al igual que en Panamá (Panamá, MIDES, 2010).

Diagrama 3

AMÉRICA LATINA:

CRONOLOGÍA DE LA APROBACIÓN DE LAS LEYES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación nacional específica.

² Las leyes de Chile y el Uruguay están destinadas a crear una institucionalidad específica: en el caso de Chile, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Ley 19828 de 2002), y en el del Uruguay, el Instituto Nacional del Adulto Mayor (N° 18.617 de 2009).



C. Los objetivos y contenidos de las leyes especiales

En la región se aprecia una marcada tendencia a abandonar la perspectiva de la asistencia social para adoptar un enfoque de derechos humanos en el abordaje de los asuntos de las personas mayores. Esto se observa claramente en la legislación especial, la que en la mayoría de los casos tiene como objetivo promover y garantizar los derechos humanos de las personas mayores (véase el recuadro 2), integrando de esta manera las normas reconocidas en los tratados de derechos humanos y las previsiones constitucionales.

Estas legislaciones han contribuido de manera sustancial al tratamiento del envejecimiento y la vejez como un asunto de derechos humanos en la región, y aunque hay elementos que aún son débiles o están ausentes —como los derechos de las mujeres mayores, de los ancianos indígenas y de las personas de edad en situación de crisis o desastres—, su promulgación constituye un elemento fundamental para avanzar hacia niveles más amplios de garantía y protección.

- La **no discriminación por edad** es uno de los ejes transversales de la mayoría de las legislaciones vigentes. En prácticamente todos los países —el Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela—, con independencia de la etapa del envejecimiento de la población en que se encuentren, se reconoce que la edad de la vejez es una fuente de conculcación de derechos y se establecen medidas específicas para prevenir o sancionar la discriminación fundada en este motivo.
- El **derecho a la vida y a una muerte digna** son elementos centrales para la protección de la existencia humana, y aunque no está explícitamente consagrado en todas las legislaciones, aquellas que lo han incluido buscan proteger a las personas mayores frente al riesgo de perder la vida por causas evitables y prevenibles y brindar mayor dignidad al momento de morir.
- La **integridad personal** constituye per se un derecho fundamental de cualquier ser humano, protegido además por las convenciones generales de derechos humanos; no obstante, en el caso de las personas mayores debe haber una mayor vigilancia de su cumplimiento, precisamente por la

No discriminación
por edad

Derecho a la
vida y a una
muerte digna

Integridad
personal

posición de vulnerabilidad en la que comúnmente se encuentran (Vásquez, 2004). Bajo dicha premisa, las legislaciones del Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana establecen una protección específica en esta materia, abordando desde la explotación, el maltrato o el abuso de las personas mayores hasta la protección de la imagen, la autonomía, el pensamiento, la dignidad y los valores de la población adulta mayor.

Participación

- El derecho a la **participación** en la vida política, social y cultural está garantizado por la mayoría de los países que cuentan con una legislación especial. En Nicaragua se promueve la participación de las personas mayores en actividades comunitarias, de recreación y apoyo social. En México hay un desarrollo más amplio de esta prerrogativa, y se considera un derecho la participación de las personas mayores en la planeación integral del desarrollo social, mediante la formulación y aplicación de las decisiones que afecten directamente su bienestar, barrio, calle, colonia, delegación o municipio. Lo mismo ocurre en relación con la capacidad de asociarse y conformar organizaciones para promover su desarrollo e incidir en las acciones dirigidas a este sector.

Nivel de vida adecuado y servicios sociales

- Un ámbito ampliamente desarrollado en las legislaciones vigentes es el derecho a un **nivel de vida adecuado y a los servicios sociales**, aunque sus contenidos varían de un país a otro. En Costa Rica son varios los artículos que aluden a diversos aspectos vinculados con este derecho. Algunos de ellos se relacionan con la alimentación, el acceso a las prestaciones, el transporte y la accesibilidad. En Guatemala, por su parte, el Estado tiene el deber de garantizar y promover el derecho de las personas mayores a un nivel de vida adecuado, en condiciones que les permitan acceder a educación, alimentación, vivienda, vestuario, asistencia médica geriátrica y gerontológica integral, recreación y esparcimiento, y los servicios sociales necesarios para una existencia útil y digna.

Recuadro 2

LOS OBJETIVOS DE LAS LEYES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LA VEJEZ

En el **Brasil**, la Ley 10.741 establece que la persona mayor goza de todos los derechos inherentes a la persona humana, y que es obligación de la familia, la comunidad y el poder público asegurar su efectividad.

En **Colombia**, la Ley 1251 tiene como objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de las personas mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia, y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez.

En **Costa Rica**, la Ley 7935 determina que las instituciones públicas y privadas a cargo de programas sociales para las personas mayores deberán proporcionarles información y asesorarlas tanto sobre las garantías consagradas en esta ley como sobre los derechos establecidos a favor de las personas mayores.

En el **Ecuador**, la Ley N° 127 y su posterior reforma establece la Procuraduría General del Anciano como organismo destinado a la protección de los derechos económicos y sociales, y las reclamaciones legales de las personas mayores para hacer efectivos los derechos consagrados en la norma.

Recuadro 2 (conclusión)

En **El Salvador**, la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor determina que las personas mayores deben ser informadas de sus derechos y de las leyes que los garantizan, y que gozarán de los derechos que les reconocen la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el país y demás leyes que les garanticen su protección.

En **Honduras**, la Ley 199 tiene como objetivo mejorar la calidad de vida, evitar la discriminación por motivos de edad y contribuir al fortalecimiento de la solidaridad entre las generaciones, además de crear una Política Nacional para el Adulto Mayor y Jubilados y la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM). Paralelamente, busca promover la incorporación a los sistemas previsionales, el acceso a los servicios médico-hospitalarios, propiciar la formación de recursos humanos en las áreas de gerontología y geriatría y fomentar en la familia, el Estado y la sociedad una cultura de aprecio a la vejez.

En **Guatemala**, la Ley de Protección para las personas de la tercera edad tiene por objeto y finalidad tutelar los intereses de las personas de edad avanzada que el Estado garantice y promueva.

En **México**, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores declara que tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mayores, así como su cumplimiento, mediante la política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores.

En **Nicaragua**, la Ley del Adulto Mayor tiene como objetivo garantizar a las personas de edad el pleno ejercicio de sus derechos a través de la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben brindarle, para propiciar una mejor calidad de vida para ellas y su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural.

En **Paraguay**, la Ley 1885 tiene como objetivo tutelar los derechos e intereses de las personas mayores residentes en el país.

En el **Perú**, la Ley de las Personas Adultas Mayores establece que todas ellas tienen derecho a la protección efectiva del Estado para el ejercicio o defensa de sus derechos, y a disponer de un marco normativo que garantice los mecanismos legales para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes.

En la **República Dominicana**, la Ley 352-98 garantiza los derechos del envejeciente y establece acciones tendientes a que el Estado, la comunidad y la familia realicen actividades encaminadas a prestar apoyo a todas aquellas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que promueven sus derechos.

En la **República Bolivariana de Venezuela**, la Ley de Servicios Sociales garantiza a las personas amparadas los derechos humanos sin discriminación, en los términos y condiciones establecidos en la Constitución, las leyes y los tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por la república.

Fuente: S. Huenchuan y L. Rodríguez-Piñero, "Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección", serie *Documentos de proyectos*, N° 353 (LC/W.353), Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

- El derecho a la **salud** está protegido en prácticamente toda la legislación existente. En El Salvador las personas mayores tienen el derecho a recibir asistencia médica, geriátrica y gerontológica en forma oportuna y eficaz, y en el Paraguay se promueve la prioridad de atención de la salud de las personas mayores. En otros países hay un desarrollo más amplio; en México, por ejemplo, las personas de edad deben tener acceso a los

Educación y cultura

satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral; tener acceso preferente a los servicios de salud, a gozar cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional; a recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

- Algo similar ocurre con el derecho a **la educación y la cultura**, que está garantizado en prácticamente todas las leyes. En el Perú, las personas mayores tienen derecho a acceder a programas de educación y capacitación que le permitan seguir siendo productivas y a la atención preferente en actividades educativas y culturales. La disposición existente en Nicaragua se le asemeja mucho en sus contenidos, mientras que la legislación brasileña presenta un desarrollo más amplio, estableciendo en su artículo 20 que: *“La persona mayor tiene derecho a educación, cultura, deporte, ocio, diversiones, espectáculos, productos y servicios que respeten su peculiar condición de edad”*, y en el 21 que *“[e]l Poder Público asegurará oportunidades de acceso de las personas mayores a la educación, adecuando currículos, metodología y material didáctico a los programas educativos que se les destinan”*. Junto con ello, en el artículo 22 se considera la inclusión de contenidos sobre el proceso de envejecimiento en los currículos de los diversos niveles de enseñanza formal y en el artículo 25 se alude al nivel universitario, garantizando que el poder público *“apoyará la creación de universidad abierta para las personas mayores e incentivará la publicación de libros y periódicos; de contenido y estándar editorial adecuados a las personas mayores, que faciliten la lectura, considerada la natural reducción de la capacidad visual”*.

Vivienda y entorno saludable

- El derecho a **una vivienda y a un entorno saludable** también es protegido en las leyes nacionales de la región. Prácticamente en todas se menciona la prioridad de atención en los programas de vivienda, sea por medio de la asignación de subsidios específicos para acceder a una casa o para refaccionarla. Un desarrollo más amplio de esta garantía se halla en la norma de México, que garantiza a las personas mayores el derecho a vivir en entornos seguros, dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y donde ejerzan libremente sus derechos.

Trabajo

- En relación al **trabajo**, la mayoría de las leyes establece el derecho al ejercicio de la actividad profesional, respetando las condiciones físicas, intelectuales y psíquicas de las personas de edad. El mayor avance de esta prerrogativa se encuentra en la ley de Costa Rica, que garantiza a las personas mayores: *“a) Ser seleccionadas para ocupar cualquier puesto, siempre que sus calidades y capacidades las califiquen para desempeñarlo. No podrán ser discriminadas por razón de su edad, b) Contar con los horarios laborales y los planes vacacionales adecuados a sus necesidades, siempre que tal adecuación no perjudique la buena marcha de la entidad empleadora, c) Disfrutar de los mismos derechos que los otros trabajadores. No serán explotadas física, mental ni económicamente”*. En países menos envejecidos, como Nicaragua, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana, la legislación también brinda protección en este ámbito, aunque de manera diferente. Por ejemplo, en Nicaragua las instituciones del Estado y el sector privado deben hacer todos los esfuerzos necesarios para garantizar el acceso pleno al trabajo sin menoscabo del ejercicio y disfrute de los derechos y beneficios que derivan de la condición de persona mayor.

Seguridad social

- El derecho a la **seguridad social** es regido en general por normas específicas en la materia. Sin embargo, las leyes de Costa Rica, El Salvador y México contienen disposiciones particulares en este ámbito. En Costa Rica, el artículo 3 establece el derecho a una pensión concedida oportunamente, que ayude a las personas mayores a satisfacer sus necesidades fundamentales, hayan contribuido o no a un régimen de pensiones, así como la asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia. En El Salvador las personas de edad tienen derecho a recibir oportunamente una pensión por retiro o cuotas subsidiarias para gastos personales, y a que se revise periódicamente su pensión a fin de adecuarla al costo de vida vigente. Por último, las personas mayores en México tienen derecho a ser parte de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.
- Los derechos de las personas que viven en **instituciones de cuidado de largo plazo** también suelen ser objeto de normas particulares, que en general son complementarias de las leyes especiales de protección de los derechos de las personas mayores. Aunque esto no es común a todos los países, sucede en el Paraguay, por ejemplo. En cuanto a la protección que les brindan las leyes especiales, solo tres países incluyen disposiciones en tal sentido: Costa Rica, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. En la norma costarricense hay un desarrollo bastante detallado. El artículo 5 alude a los derechos de las personas institucionalizadas en el ámbito privado –la denominación general del artículo es “derechos de residentes o usuarios en establecimientos privados”. Su texto sostiene que, además de lo comprendido en el derecho a la integridad, toda persona mayor que resida permanente o transitoriamente en un hogar, centro diurno, albergue u otra modalidad de atención, tiene los siguientes derechos: a) relacionarse afectivamente con sus familiares u otras personas con las que desee compartir, y recibir sus visitas dentro de los horarios adecuados; b) recibir información previa de todos los servicios que presta el establecimiento y de su costo; c) ser informada respecto de su condición de salud y la participación en el tratamiento que requiere; d) oponerse a recibir tratamiento médico experimental y con exceso de medicamentos (polifarmacia); e) no ser trasladada ni removida del establecimiento sin haberlo consentido; f) no ser aislada; g) administrar sus propias finanzas o elegir a una persona para que se las administre y recibir informes trimestrales del responsable de manejarlas; h) gozar de privacidad durante las visitas de su cónyuge o compañero; i) circular libremente tanto dentro del establecimiento como fuera de él.

En el artículo 12 de la ley específica de la República Dominicana se señala que *“todo(a) envejeciente institucionalizado(a) en un centro geriátrico tiene derecho a la libre circulación dentro y fuera de la institución y a recibir visitas de familiares y amigos, siempre que sus condiciones físicas y mentales se lo permitan, y que aquello no cause trastornos graves al establecimiento, a juicio del equipo técnico profesional de la institución”*. Y en la norma de la República Bolivariana de Venezuela se indica que las personas mayores tienen el derecho a ejercer su sexualidad. Para garantizarlo, el Instituto Nacional de Servicios Sociales debe estipular que en los establecimientos de larga estancia existan habitaciones destinadas a matrimonios y parejas estables, atendiendo a su privacidad.

Instituciones de cuidado de largo plazo

Situación de detención o prisión

- Por último, los derechos de las personas mayores en **situación de detención o prisión** están desarrollados únicamente en dos normas específicas, la del Perú y la República Dominicana. La ley peruana prescribe el derecho de la persona mayor a acceder a condiciones apropiadas de reclusión cuando se encuentre privada de su libertad, mientras que en la República Dominicana la norma aborda los derechos de las personas mayores detenidas en sus artículos 5 y 6, estableciendo que la policía nacional deberá brindar la mayor consideración y respeto al “envejeciente” detenido y notificar la detención a sus familiares en un plazo de 24 horas, en tanto que las autoridades judiciales tramitarán sus casos con especial cuidado y deberán garantizarles condiciones mínimas de salud y alimentación durante el proceso. En situación de incomunicación, el poder judicial deberá ordenar un examen médico diario. Finalmente, el artículo 6 afirma que: *“La Procuraduría General de la República instruirá a los responsables del sistema penitenciario para que ofrezcan un trato preferencial a la persona mayor que permanezca en prisión preventiva, de manera que la pérdida de su libertad, hasta donde sea posible, no implique también la pérdida de su trabajo, ni de los servicios de salud que recibiere y que tampoco implique el desamparo de su cónyuge o compañero(a)”*.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: DERECHOS PROTEGIDOS EN LAS NORMAS
NACIONALES DEDICADAS A LAS PERSONAS MAYORES

País y año de la norma	Derecho a la igualdad y a la no discriminación	Derecho a la vida y a una muerte digna	Derecho a la integridad física, psíquica y emocional y a un trato digno	Derecho a participar en la vida social, cultural y política de la comunidad	Derecho a un nivel de vida adecuado y a los servicios sociales	Derecho a la salud física y psíquica
Brasil (2003)	x	x	x	x	x	x
Colombia (2008)	x	x	x	x	x	
Costa Rica (1999)			x	x	x	x
Ecuador (1991)					x	x
El Salvador (2002)	x		x	x		x
Guatemala (1996)				x	x	x
Honduras (2007)	x		x	x		x
México (2002)	x		x	x	x	x
Nicaragua (2010)	x		x	x	x	x
Paraguay (2002)	x				x	x
Perú (2006)	x	x	x	x	x	x
República Dominicana (1998)	x	x	x	x	x	x
Venezuela (República Bolivariana de) (2005)	x			x	x	x

Cuadro 1 (conclusión)

País	Derecho a la educación y a la cultura	Derecho a la vivienda y a un entorno saludable	Derecho al trabajo	Derecho a la seguridad social	Derechos y libertades fundamentales de las personas institucionalizadas	Derechos de las personas mayores en situación de detención o prisión
Brasil	x	x	x	x		
Colombia	x		x			
Costa Rica	x	x	x	x	x	
Ecuador		x				
El Salvador	x	x		x		
Guatemala	x		x			
Honduras			x			
México	x	x	x	x		
Nicaragua	x	x	x			
Paraguay	x	x	x			
Perú	x					x
República Dominicana	x	x	x		x	x
Venezuela (República Bolivariana de)	x	x	x		x	

Fuente: S. Huenchuan y L. Rodríguez-Piñero, "Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección", serie *Documentos de proyectos*, N° 353 (LC/W.353), Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

No obstante estos importantes avances legislativos, en la práctica aún persisten enormes desafíos para la implementación de estas leyes. La falta de presupuesto suficiente, una autoridad institucional débil o la carencia de modelos de intervención son algunos de los factores que suelen obstaculizar la aplicación efectiva de las normas.

Hay países que han implementado distintos mecanismos para facilitar el cumplimiento de las leyes. Uno de ellos es Costa Rica, que está desarrollando una política para lograr un mayor acceso de las personas mayores a la justicia (véase el recuadro 3). Además, en ese país las personas de edad suelen usar los tribunales para exigir sus derechos con mayor frecuencia que en otros de la región.

Recuadro 3 ACCESO A LA JUSTICIA EN COSTA RICA

La Comisión de Accesibilidad del Poder Judicial de Costa Rica fue diseñada para visibilizar las barreras y obstáculos, lograr el acceso efectivo y promover acciones y políticas públicas para las poblaciones en condición vulnerable, entre ellas la de edad avanzada.

La política de accesibilidad tiene, entre otros, los siguientes objetivos: i) establecer líneas de acción para cumplir con la política en todos los ámbitos que conforman el poder judicial, ii) identificar y erradicar obstáculos (dando especial atención al acceso a los servicios y las decisiones judiciales), y iii) garantizar a la población adulta mayor el acceso a la justicia y establecer responsables para su seguimiento y cumplimiento.

La política establece acciones concretas como:

- Identificación clara y accesible de los expedientes judiciales en los cuales figure como parte una persona mayor.
- Habilidad de una casilla especial para el trámite ágil y la resolución de los expedientes judiciales en que intervenga una persona mayor.
- Traslado de diligencias al sitio donde reside o se encuentra la persona mayor, para atenderla o realizar el trámite judicial que corresponda.
- Habilidad de la línea de información gratuita de la Contraloría de Servicios, para que las personas mayores, sus familiares o personeros de instituciones que velan por sus derechos realicen consultas.
- Capacitación al personal judicial para la atención de esta población y una estrategia de información y campañas para sensibilizar sobre el tema.

Se han desarrollado varias acciones útiles en el marco de la aplicación de la política, entre ellas:

- El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) incorporó en su sistema de gestión alarmas para la identificación de una persona mayor en la recepción, por medio del número de cédula. Con ello se instruye mediante avisos en la pantalla sobre la política que debe aplicarse para la debida atención del caso.
- Se ha extendido la buena práctica que diseñó el OIJ al resto de los sistemas de gestión, con el fin de que detecten cuando en un asunto esté involucrada una persona mayor y se activen alarmas y recordatorios para el operador.
- Los despachos judiciales han generado estadísticas e informes de la cantidad de personas mayores atendidas y el trato preferente que le han brindado.
- Se realiza un seguimiento a los administradores del circuito en la aplicación de la política.

Esta política ha facilitado la elaboración de estadísticas sobre los problemas que más afectan a las personas mayores. Por ejemplo, de las denuncias interpuestas en el OIJ en el primer semestre de 2010, más de un tercio (37%) correspondieron a San José. El 65% de los casos (811) fueron por delitos contra la propiedad, la mayoría de ellos por robo (306) y hurto (257). También se han generado informes de la cantidad de expedientes activos y resueltos en materia laboral, de pensiones, familiar y violencia doméstica. Todos estos antecedentes serán de mucha utilidad para la prevención y promoción de los derechos de las personas mayores.

Fuente: L. Chaves Cervantes, presentación realizada en el foro “Por una vida sin maltrato. La dignidad es un derecho que se construye con hechos”, organizado por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) en coordinación con la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, San José, Costa Rica, 16 de junio de 2010.

D. Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), Declaración de Brasilia (LC/G.2359), Santiago.
- _____ (2008b), Resolución 644 (XXXII) “Población y desarrollo: actividades prioritarias para el periodo 2008-2010”, trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* [LC/G.2294 (SES.31/3)], trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo.
- _____ (2004), *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (LC/G.2228), Santiago.
- Huenchuan S. y L. Rodríguez-Piñero (2010), “Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección”, serie *Documentos de proyectos*, N° 353 (LC/W.353) Santiago de Chile, CEPAL.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002), *Active Aging: A Policy Framework* (WHO/NMH/NPH/02.8), Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2009), *Plan de acción sobre la salud de las personas mayores incluido el envejecimiento activo y saludable* (CE144.R13), junio.
- _____ (2002), “La salud y el envejecimiento” (CSP26/13), Washington, DC, 10 de julio.
- Panamá, MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2010), Informe de Panamá en la sesión “Protección jurídica en materia de envejecimiento: Momento actual y proyección futura”, X Conferencia Riicotec “De la necesidad a los derechos en las políticas públicas de discapacidad y envejecimiento”, Asunción, 22 al 24 de septiembre.
- Roqué, M. (2010), Informe de Argentina en la sesión “Protección jurídica en materia de envejecimiento: Momento actual y proyección futura”, X Conferencia Riicotec “De la necesidad a los derechos en las políticas públicas de discapacidad y envejecimiento”, Asunción, 22 al 24 de septiembre.
- Vásquez, J. (2004), “Discriminación y violencia en la vejez: mecanismos legales e instrumentos internacionales para la protección de los derechos en la edad avanzada”, ponencia presentada en la Reunión de Expertos sobre envejecimiento - II Foro de Centroamérica y del Caribe sobre Políticas para Adultos Mayores, San Salvador, noviembre.

E. Evaluación

- 1 Identifique y describa las medidas de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo y de otra índole desarrolladas por su país para difundir e implementar las políticas regionales que promueven los derechos básicos y libertades fundamentales de las personas mayores.

- 2 Considerando las normas, políticas y programas para las personas de edad vigentes en su país, provea y fundamente un ejemplo de un abordaje del tema desde el enfoque de la asistencia social y otro centrado en el concepto de sujeto de derecho.

- 3 Investigue si su país cuenta con una norma que regule el funcionamiento de las instituciones de larga estadía. Indique el número de la ley, el año de aprobación y de reglamentación. Establezca si dicha norma protege los derechos y libertades de las personas mayores institucionalizadas. Fundamente.

- 4 Analice la información del cuadro que sistematiza los derechos de las personas de edad contemplados por las normas nacionales específicas de los países de América Latina, y desarrolle alguna o algunas hipótesis tentativas que pudieran explicar los vacíos de protección de ciertos derechos.

F. Resumen

Este módulo de estudio brinda un panorama general de las estrategias normativas regionales y nacionales relacionadas con la promoción y protección de los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe. En una primera parte se abordan sintéticamente las políticas y estrategias regionales desarrolladas en este sentido, y en la segunda se analiza la protección nacional de las personas de edad en el marco jurídico de los países latinoamericanos, tanto a través de su consideración constitucional como mediante la descripción de los objetivos y contenidos de las leyes que se ocupan específicamente del tema, en aquellos que las poseen.