



# Experiencias y prioridades para incluir a las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Sandra Huenchuan  
Emiliana Rivera  
Editoras







# Experiencias y prioridades para incluir a las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Sandra Huenchuan  
Emiliana Rivera  
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 elaboración de este documento estuvo a cargo de Sandra Huenchuan, Asistente Superior de Investigación en Asuntos Sociales, bajo la supervisión de Pablo Yanes, Coordinación 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 Emiliana Rivera, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) de Costa Rica. Daniela Galli, Consultora de la Unidad de Desarrollo Social, produjo insumos para el documento.

Su contenido fue elaborado a partir de la Reunión de Expertos sobre envejecimiento y derechos de las personas mayores en el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, realizada del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2018 y organizada por el Gobierno de Costa Rica, a través del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), y la sede subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con los de la Organización.

Se agradece la colaboración del Gobierno de Costa Rica, a través del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), en la impresión de este documento.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/SEM.245/1

Distribución: L

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

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2019-003

---

Esta publicación debe citarse como: Sandra Huenchuan y Emiliana Rivera (eds.), *Experiencias y prioridades para incluir a las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/MEX/SEM.245/1), 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

---

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Introducción</b>                                                                   | 7  |
| <b>Mensajes de las autoridades</b>                                                    | 13 |
| Palabras de inauguración del señor Marvin Rodríguez Cordero ...                       | 13 |
| Palabras de inauguración del señor Luis F. Yáñez                                      | 17 |
| <b>I. La implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe</b>           | 23 |
| Luis F. Yáñez                                                                         | 24 |
| Humberto Soto                                                                         | 30 |
| Miguel del Castillo                                                                   | 35 |
| <b>II. Agenda 2030 desde la perspectiva del envejecimiento y las personas mayores</b> | 39 |
| Sandra Huenchuan                                                                      | 40 |
| Mónica Roqué                                                                          | 48 |
| <b>III. Agenda 2030 y derechos humanos de las personas mayores</b>                    | 55 |
| Rosita Konrfeld                                                                       | 56 |
| Martín García Moritán                                                                 | 62 |
| Denise Hauser                                                                         | 67 |

|                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>IV. Protección social e inclusión social, económica y política de las personas mayores.....</b>      | <b>71</b>  |
| Simone Cecchini .....                                                                                   | 72         |
| María Soledad Cisternas.....                                                                            | 77         |
| Adriana Rovira .....                                                                                    | 82         |
| <b>V. Cobertura universal de salud y envejecimiento.....</b>                                            | <b>91</b>  |
| Alberto Fernández .....                                                                                 | 92         |
| Fernando Morales.....                                                                                   | 97         |
| <b>VI. Reconocimiento y valoración de los cuidados en la vejez.....</b>                                 | <b>101</b> |
| Nadia Jennifer Soundy .....                                                                             | 102        |
| Teresita Aguilar .....                                                                                  | 107        |
| Nathali María.....                                                                                      | 111        |
| <b>VII. Accesibilidad universal, situaciones de desastres y su impacto en las personas mayores.....</b> | <b>115</b> |
| Emmanuel González.....                                                                                  | 116        |
| Susana Rubinstein .....                                                                                 | 120        |
| <b>VIII. Datos y estadísticas desglosados por edad.....</b>                                             | <b>127</b> |
| Miguel del Castillo .....                                                                               | 128        |
| Daniela González.....                                                                                   | 132        |
| María del Carmen Franco.....                                                                            | 136        |
| <b>IX. Arreglos institucionales para apoyar la implementación integrada de los ODS.....</b>             | <b>141</b> |
| Humberto Soto.....                                                                                      | 142        |
| Rocío Pérez                                                                                             |            |
| 146                                                                                                     |            |
| <b>X. Conclusiones .....</b>                                                                            | <b>149</b> |
| Emiliana Rivera .....                                                                                   | 149        |

## Diagramas

|              |                                                                                                                                              |    |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Diagrama I.1 | Nodos y eslabones críticos entre la Carta de San José sobre los derechos de las personas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible..... | 33 |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|





## Introducción

---

La Reunión de Expertos sobre envejecimiento y derechos de las personas mayores en el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue organizada por el Gobierno de Costa Rica a través del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), y la sede subregional de la CEPAL en México. Se realizó del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2018, y contó con la asistencia de más de 200 personas.

En un principio la actividad iba a congregar a los países de la subregión de Centroamérica, Cuba, Haití, México y República Dominicana, pero la convocatoria fue ampliándose a medida que otros países latinoamericanos expresaron su interés en ella y en la posibilidad de compartir experiencias y establecer un camino común.

El objetivo de la Reunión fue fortalecer la capacidad nacional de los países latinoamericanos para incorporar los asuntos de las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El temario de la actividad estuvo compuesto por los siguientes puntos:

- La implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe
- Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, y la situación de las personas mayores: marco general

- Contribución de los instrumentos regionales de derechos humanos de las personas mayores en la implementación de la Agenda 2030
- Avances en la implementación de la Declaración de Asunción: Envejecer con dignidad y derechos en el marco de la Agenda 2030
- Paneles temáticos sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible y la incorporación de las personas mayores: intercambio de experiencias
- Arreglos institucionales y financiamiento para apoyar la implementación integrada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Conclusiones

El vínculo entre los derechos humanos, las personas mayores y la Agenda 2030 es importante porque el envejecimiento es quizás la transformación demográfica más importante de esta época. Se trata de un proceso en marcha, con variaciones subregionales y entre países, pero bien establecido. En América Latina y el Caribe el proceso de envejecimiento se produce de manera más rápida que en otros continentes. La población de 60 años y más, formada en la actualidad por unos 76 millones de personas, tendrá un período de amplio incremento que la llevará a alcanzar 147 millones de personas en 2037 y 264 millones en 2075<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Con respecto a los países a los que sirve la sede subregional de la CEPAL en México (Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana), la población de 60 años y más llegó a casi 20 millones de personas en 2015. Se prevé que llegará a más de 34 millones en 2030 y que este número se duplicará en 2055. Con respecto a la población adulta mayor del conjunto de la región, dichas cifras representan el 28% en 2015 y el 32% en 2055. En 2100 cuatro de cada diez personas de 60 años y más de América Latina y el Caribe viviría en algún país de la subregión.

Con relación a la etapa de envejecimiento en que se encuentran los países de la subregión, dos de ellos se ubican en una etapa de envejecimiento incipiente (Guatemala y Haití) y presentan tasas globales de fecundidad que superan los 2,7 hijos por mujer y porcentajes de personas mayores inferiores al 10% de la población. En una situación moderada de envejecimiento se encuentran Honduras, México, .../

El escenario regional en el que ocurre el envejecimiento es diverso y en algunos casos preocupante. La mayoría de los países se caracteriza por la desigualdad, la pobreza, el agotamiento de un modelo de crecimiento económico, el avance del desempleo y del empleo de baja productividad y una institucionalidad social aún en proceso de maduración.

En 2015, con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las personas mayores, la edad, o ambas, se incluyeron explícitamente en algunas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, una mirada transversal de las necesidades e intereses de las personas mayores permite identificar áreas de oportunidad en otros ODS que no las incluyen de manera particular, pero que son extensivas a todas ellas.

La universalidad como principio de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 también ofrece oportunidades para las personas mayores. En tal sentido, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores sirve

---

Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, que presentan tasas globales de fecundidad que oscilan entre el nivel de reemplazo y los 2,5 hijos por mujer. En estos países, el porcentaje de personas de 60 años y más se ubica entre 6% y 11,5%, respectivamente. En una etapa moderadamente avanzada se encuentran Costa Rica y El Salvador, que presentan tasas globales de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo: 2,08 y 1,7 hijos por mujer, mientras que los porcentajes de personas mayores oscilan entre 10% y 14%. Finalmente, en una etapa muy avanzada del envejecimiento está Cuba, que comparte la tendencia del grupo anterior respecto de las tasas globales de fecundidad, pero cuyo rasgo más característico es que la proporción de personas mayores es superior al 20%.

En el quinquenio 2030-2035, el envejecimiento demográfico se hará aún más presente en la subregión y la mayoría de los países transitarán hacia a etapas más avanzadas del envejecimiento. Ya no habrá países en una etapa de envejecimiento incipiente y solo cuatro se mantendrán en la misma posición que 15 años antes (Honduras, Nicaragua, la República Dominicana y El Salvador). En todos los demás el envejecimiento se profundizará, de manera tal que Costa Rica se ubicará al igual que Cuba en una etapa de envejecimiento muy avanzado. México y Panamá se situarán junto con El Salvador en una etapa de envejecimiento moderadamente avanzado y cinco países (Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana) se encontrarán en una etapa de envejecimiento moderado.

de guía para poner énfasis en la implementación de los ODS, independiente de si estos las incluyen explícitamente. Asimismo, hay que recordar que la Agenda 2030 no deroga los compromisos asumidos en los convenios internacionales, por lo que su aplicación ha de ir de la mano con el cumplimiento de otras obligaciones internacionales.

Otro principio clave de derechos humanos para la implementación de los ODS es la igualdad y no discriminación. Es fundamental eliminar los obstáculos creados socialmente que limitan la vida plena de cualquier ser humano y garantizar el respeto de la dignidad y la igualdad de derechos de todas las personas. La aplicación no discriminatoria de la Agenda 2030 facilitará a la sociedad, entre otras cosas, el empleo efectivo del potencial de toda la población, en especial de aquella con más desventajas, como las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad y los jóvenes.

Por último, pese a que hay preocupaciones particulares en cada uno de los países de la subregión con respecto a la implementación de la Agenda 2030, un balance general permite identificar también sintonía entre ellas. Indudablemente, las medidas a poner en práctica han de responder a las particularidades de cada lugar, pero han de ser concordantes con las orientaciones generales que enmarcarían el quehacer en la materia en los próximos años. En tal sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —y mientras no exista un instrumento internacional la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores— sirven de marco para poner en el centro a la autonomía y la dignidad ya sea para la defensa de los derechos de las personas mayores o para el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a mejorar su bienestar.

Los acuerdos suscritos en esta reunión permitirán a los países de la región, y en particular aquellos a los que sirve la sede subregional de la CEPAL en México, continuar impulsando las acciones que faciliten la incorporación de las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. Las experiencias compartidas sin duda fueron de una notable riqueza y facilitan la identificación de áreas de la

Cooperación Sur-Sur, así como la ponderación de los desafíos comunes que tienen los países de América Latina y el Caribe para que las personas mayores sean partícipes y beneficiarias del desarrollo sostenible.

En estas páginas se ofrecen las contribuciones que los participantes de la reunión realizaron durante su desarrollo. Se brindan antecedentes conceptuales, metodológicos y prácticos que servirán de base para discusiones futuras, así como para hacer visibles a las personas mayores en este compromiso mundial en favor del desarrollo sostenible.



## Mensajes de las autoridades

---

### **Palabras de inauguración del señor Marvin Rodríguez Cordero** Segundo Vicepresidente de la República de Costa Rica

En primer lugar, quisiera en nombre del Gobierno de Costa Rica expresar nuestro agradecimiento a la CEPAL por brindarnos el honor, como país, de ser anfitriones de esta importante reunión que permitirá a lo largo de estos tres días reflexionar sobre el tema del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En Costa Rica nos convertimos en el primer país del mundo en reafirmar un compromiso colectivo de alto nivel para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El 9 de septiembre de 2016, tras la firma de un Pacto Nacional, en el que los tres poderes de la República (ejecutivo, legislativo y judicial), las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las organizaciones basadas en la fe (OBF), las universidades públicas, los gobiernos locales y el sector privado, junto con testigos de honor como la Defensoría de los Habitantes y el sistema de las Naciones Unidas (SNU), nos comprometimos a la realización de cambios estructurales de largo plazo para lograr un desarrollo inclusivo que contemple la sostenibilidad ambiental con el fin de “No dejar a nadie atrás”, sentando así las bases para la construcción de una

estructura de gobernanza inclusiva, diversa y multiactor para la implementación de la Agenda 2030 en el país.

En Costa Rica nos tomó menos de un año llegar a un acuerdo nacional con todos los sectores, en el que cada uno de ellos ha asumido compromisos y responsabilidades para asegurar que los derechos humanos, económicos y sociales de todas las poblaciones sean una prioridad.

El sistema de las Naciones Unidas (SNU) nos acompaña en este reto y tiene, a la vez, el desafío de ser promotor, participe y testigo de este gran avance de Costa Rica. Históricamente hemos sido reconocidos por nuestra vocación de paz, el desarme, los derechos humanos, la estabilidad democrática, la inversión en las personas y la protección del ambiente.

El Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el órgano máximo para coordinar las acciones dirigidas al cumplimiento de la Agenda 2030 en Costa Rica y también para garantizar que los compromisos internacionales se mantengan en el ámbito nacional y muy especialmente concentrados en la promoción y la protección de los derechos humanos.

En la Agenda 2030 no solo se reconoce explícitamente su fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los tratados internacionales, sino que también se incluyen, de manera evidente, elementos del enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo. De este modo, se incorporan los siguientes principios vinculados con ese enfoque: igualdad y no discriminación; participación de todos los grupos que han sido dejados atrás; transparencia y acceso a la información con datos desglosados por factores causantes de discriminación incluida la edad; y la rendición de cuentas ante la ciudadanía y la comunidad internacional.

Los temas que abarca la Agenda 2030 son muy variados, pero podemos considerar que 15 de los 17 ODS afectan las condiciones de vida de las personas mayores. Si bien no se han desarrollado objetivos



específicos sobre las personas mayores y algunas de sus reivindicaciones más destacadas no fueron recogidas, algunas de ellas aparecen mencionadas en los ODS vinculados a la lucha contra la pobreza, la salud para todas las edades y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como en lo relativo a las ciudades y asentamientos humanos y el transporte. Asimismo, dado que en la Agenda 2030 se les contempla como un grupo susceptible de experimentar situaciones de vulnerabilidad, podemos considerar su mención implícita en todos aquellos objetivos y metas en que se incluye a estos grupos.

En el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es importante destacar que la región tiene un gran desafío ante el envejecimiento de la población.

La consideración de las personas de edad en la implementación de la Agenda 2030 requiere la plena participación en los mecanismos de supervisión y seguimiento de dicha implementación de las organizaciones representativas de este grupo etario y de las instituciones nacionales dirigidas a personas mayores. Sin esa participación se corre el riesgo de que las personas mayores sean invisibles en el marco de la Agenda 2030, lo que supondría el incumplimiento, al mismo tiempo, de las promesas de universalidad, integralidad e interdependencia que conlleva dicha Agenda.

La lucha por la reivindicación de los derechos de las personas mayores no termina por satisfacerlos como país, a pesar de que estamos comprometidos con la Agenda 2030 y ratificamos hace dos años la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley de la República Núm. 9394). Esto por sí solo no garantiza que las necesidades que enfrenta este sector de la población se encuentren resueltas.

Nuestro compromiso como Gobierno es que Costa Rica continúe avanzando decididamente en el reconocimiento de las personas mayores como sujetos plenos de derechos, por medio de la implementación de acciones afirmativas en todas las instituciones del

Estado para garantizar la efectividad de los derechos enunciados en la Convención Interamericana.

Son muchos los retos y desafíos, pero tenemos un compromiso ineludible con las personas mayores de nuestro país que forjaron la patria que hoy disfrutamos. Por eso nuestra lucha se concentra en que nadie se quede atrás. Nuestra convicción y compromiso se dirige a trabajar para elevar la calidad de vida de esta población, generando las condiciones óptimas que permitan un desarrollo equitativo e integral.

## **Palabras de inauguración del señor Luis F. Yáñez** Oficial a Cargo de la Oficina del Secretario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Me dirijo a ustedes para dar apertura a los trabajos que nos concentrarán durante los siguientes tres días, con la finalidad de identificar las medidas necesarias para lograr el mayor anhelo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: construir un mundo mejor, donde tengan cabida todas las personas, independiente de su edad.

Desde la perspectiva de la CEPAL, el envejecimiento de la población es importante para la implementación de la Agenda 2030, ya que se trata del mayor fenómeno demográfico de las próximas décadas que tendrá profundas implicaciones económicas y sociales para la región y el mundo.

En nuestro planeta, entre 2015 y 2030, la población de 60 años y más se elevará de 900 millones a más de 1.400 millones de personas, un incremento del 64% en tan solo quince años; este es el grupo de edad que más crece. En términos relativos, el porcentaje de población de 60 años y más transitará del 12,3% en 2015 al 16,4% en 2030.

Aunque la situación de las regiones es marcadamente distinta, y Europa es y seguirá siendo el continente más envejecido del mundo, en nuestra región el proceso de envejecimiento se produce de manera más rápida, pasando de 70 millones de personas mayores en 2015 a 119 millones en 2030.

América Latina y el Caribe se encuentra además en la antesala de un cambio sin precedentes en su historia: en 2037 la proporción de personas mayores sobrepasará a la proporción de niños (menores de 15 años). Ello, junto con la estabilización numérica de la población, que dejará de crecer alrededor de 2060, forma parte del escenario donde se implementará la Agenda 2030.

En la agenda internacional, y pese a su importancia, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no contemplaron los temas relacionados con el envejecimiento y las personas mayores, concentrándose en otros asuntos relacionados con la transición demográfica y epidemiológica. Esta omisión limitó su inclusión en las metas e indicadores para medir el éxito de los ODM y, como corolario, el tema fue relegado a un segundo plano. Esto influyó en que, durante los primeros quince años de este siglo, los asuntos de las personas mayores transitaran un camino distinto, a veces paralelo, con logros importantes con respecto a la visibilidad de sus derechos humanos, donde la CEPAL brindó un importante apoyo.

Ejemplo de lo anterior fue la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2015 y su ratificación, hasta ahora por seis países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, El Salvador y Uruguay. Asimismo, en el ámbito de las Naciones Unidas, la labor del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento ha permitido dar mayor visibilidad a las personas mayores en la agenda de desarrollo social y los derechos humanos en el mundo.

En el Consejo de Derechos Humanos, la creación y vigencia del mandato de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad está facilitando el examen de situaciones en países específicos y el análisis más a fondo de los asuntos de las personas mayores.

En 2015, con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las personas mayores, la edad o ambas se incluyeron

explícitamente en algunos de los objetivos de desarrollo sostenible, lo que sirve de puerta de entrada para incorporarlas en la implementación de la agenda. Esta incorporación no fue al azar, distintos actores que están trabajando en favor de los derechos humanos de las personas mayores generaron un debate y propuestas para incluirlas en la Agenda 2030. Su acción permitió que la consigna de que “nadie quede atrás” comprenda a las personas mayores.

La Agenda 2030 es indivisible e interdependiente. A través de algunos de sus objetivos las personas mayores han de ser incorporadas explícitamente en su implementación y seguimiento. Me refiero a las metas 1.3 sobre protección social universal, la 3.8 sobre cobertura de salud universal, la 5.4 sobre reconocimiento y valoración de los cuidados, la 10.2 sobre inclusión social, económica y política, la 11.7 sobre accesibilidad universal y la 17.18 sobre desagregación de datos y estadísticas.

Asimismo, una mirada transversal de las necesidades e intereses de las personas mayores permite identificar un área de oportunidad en otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que no las incluyen de manera particular, pero que son extensivas a todas las personas. De tal manera, los primeros seis ODS y el octavo abordan asuntos que son fundamentales para la vida de las personas mayores en cuanto individuos, y los ODS 7, 11,12 y 16 facilitan la creación de un entorno que les favorece como ocurre con otros grupos desaventajados. Los ODS 10 y 17 tienen directa relación con aspectos estructurales e institucionales que permiten una mayor visibilidad de los asuntos que les afectan directamente a ellas y sus familias.

Los asuntos del envejecimiento y las personas mayores forman parte del conjunto de materias que se examinan año a año en la reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, a través de los reportes de las actividades de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores, que en su última sesión celebrada en Asunción del Paraguay en 2017 adoptó la Declaración Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos.

Por otra parte, en el Consenso de Montevideo, aprobado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en 2013, los países reconocieron la inminente necesidad de replantear la protección social para que responda a las consecuencias de las transformaciones demográficas y, a su vez, anticipe las respuestas a las demandas de una población en proceso de cambio. Para ello acordaron 15 medidas prioritarias sobre envejecimiento y protección social (medidas prioritarias 18 a 32, contenidas en el capítulo C del Consenso). Entre los temas incluidos se destacan la participación, la seguridad social, la educación, la salud, el cuidado, la muerte digna, el trabajo, la violencia, la discriminación y el ahorro. El consenso y su guía operacional de 2015 han establecido metas y objetivos claros y fundamentales para contribuir al seguimiento regional de la Agenda 2030.

Todos estos acuerdos han sido el resultado de negociaciones donde los actores principales han sido ustedes: los gobiernos de la región y las organizaciones de la sociedad civil. Son consensos que construyen un corpus de acción política y programática para aplicar políticas públicas con enfoque de derechos humanos con base a la experiencia comparada en la región. Acuerdos que han logrado articular una plataforma común entre países, cuya principal característica es su novedad y audacia, y que por cierto ha tenido vastos resultados en la arena intergubernamental de las Américas y de las Naciones Unidas, gracias a la tenacidad de múltiples actores que hoy nos acompañan.

Esta reunión que ahora inauguramos sirve para acercar la voz y la mirada de expertos internacionales y nacionales para compartir conceptos, experiencias y voluntad política para incorporar plenamente a las personas mayores en la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe.

Se trata de una oportunidad inédita para poner en valor la contribución que las personas mayores pueden hacer para construir un mundo más igualitario y justo, donde las diferencias de edad no se

conviertan en un obstáculo, sino en una oportunidad para alcanzar más y mejores niveles de desarrollo para nuestros países.

Para lograrlo, la CEPAL pone a disposición de todos ustedes el conocimiento técnico acumulado desde hace más de tres décadas en el tema de envejecimiento, orientado a partir de 2003 por una perspectiva de derechos humanos que se plasma en los distintos instrumentos regionales adoptados en las Conferencias de Envejecimiento: la Estrategia Regional del Plan de Acción Internacional de Madrid de 2003, la Declaración de Brasilia de 2007, la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de 2012 y la Declaración de Asunción de 2017, así como aquellos que fueron resultado de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo: el Consenso de Montevideo y su Guía Operacional.

Con la implementación de la Agenda 2030 surgen nuevas oportunidades para poner en práctica dichos acuerdos por parte de las instituciones gubernamentales de los asuntos de las personas mayores y las organizaciones de la sociedad civil. Y, con el permiso de todos ustedes, me permito nombrar dos acciones que considero importante ponderar en este momento.

La primera es que en esta reunión se resuelva elaborar un marco de trabajo colaborativo para incorporar a las personas mayores en la implementación y seguimiento de los ODS, con una mirada de corto, mediano y largo plazo que les facilite incidir en las decisiones que toman los gobiernos de la región en relación con ella.

La segunda, como ya ocurre en otras regiones, es el constituir un grupo de trabajo *ad hoc* a la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento que sesione entre conferencias con la finalidad de hacer un seguimiento sistemático de los avances de la Declaración de Asunción y su vínculo con la Agenda 2030. Este grupo serviría además de praxis para el desarrollo de las tareas encomendadas al mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, que se constituirá una vez que haya sido ratificada por un décimo país.

Ambas iniciativas pueden contar con el resuelto apoyo de la Secretaría de la Comisión y las Divisiones sustantivas de la CEPAL, que ponen a disposición de ustedes una arquitectura institucional y un acervo de conocimiento para apoyarles en la tarea de lograr que nadie quede atrás por razones de edad.

Al concluir, solo me queda insistir en que ahora es el momento de apropiarse de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta es la ocasión para darle un significado propio a la principal narrativa vigente en el mundo global.

Si todos colaboramos y se alcanzan los resultados previstos por los ODS en nuestra región, den por seguro que muchos de ellos harán cumplir con el anhelo de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, en particular, los derechos humanos de las personas mayores.



## I. La implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe

---

Desde su adopción en 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue asumida por los Estados Latinoamericanos y Caribeños con un compromiso sin precedentes.

En esta sección se recalca la importancia que tienen las instancias regionales en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. En tal sentido, el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible facilita a los Estados el intercambio de experiencias y desafíos que enfrentan para la implementación la Agenda 2030 a nivel nacional y local.

Se hace énfasis en los principios de integralidad y articulación de la Agenda 2030, y se presenta la metodología de nodos para trabajar de manera conjunta la agenda de derechos de las personas mayores y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por último, se recuerda que el análisis demográfico se debe complementar necesariamente con el contexto donde ocurren los hechos de población, sobre todo en una región donde el avance del proceso de envejecimiento convive con problemas de pobreza, desempleo y desigualdad.

## Luis F. Yáñez

Oficial a Cargo de la **Oficina del Secretario** de la  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

La incorporación de la CEPAL como actor de la dimensión regional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una respuesta a la decisión de los países miembros de la Comisión de constituir un mecanismo institucional regional de América Latina y el Caribe para el seguimiento de la Agenda 2030 denominado “Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible”, constituido en el año 2016 en virtud de la resolución 700 (XXXVI) y que a la fecha ha tenido dos importantes reuniones.

La tarea de la CEPAL ha sido fundamentalmente establecer este mecanismo y permitir a los países encontrarse en sesiones de aprendizaje entre pares para intercambiar experiencias y conocer mejores prácticas, así como para aprovechar las sinergias que se van generando. Nos concentramos en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en las metas, en los indicadores, así como en las páginas introductorias de la resolución 70/1 de las Naciones Unidas que son extraordinariamente ricas para interpretar el sentido y el compromiso político. En la introducción se habla del viaje para no dejar a nadie atrás, en su indivisibilidad, y en el llamado a realizar transformaciones urgentes.

Los países del mundo tomaron conciencia de que era urgente cambiar el modo de hacer las cosas, se dieron plazos, plantearon

objetivos, fijaron metas y crearon mecanismos de seguimiento. La Agenda 2030 contiene todos estos mecanismos de cumplimiento y el compromiso es universal, regional, nacional y subnacional.

En la dimensión global se desarrolla el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible. Cada año los países presentan exámenes nacionales voluntarios del cumplimiento de la Agenda 2030. La dimensión regional radica en la CEPAL y en el sistema de las Naciones Unidas, que busca cómo enlazar los consensos globales con la perspectiva regional y cómo contribuir a la implementación nacional de la Agenda 2030. Es necesario observar esta conexión entre lo nacional, lo regional y lo global. En cada uno de estos espacios hay distintos actores, niveles de participación, sentidos de urgencia y mecanismos de seguimiento, implementación y monitoreo.

¿Por qué es importante el Foro Político de Alto Nivel? Porque ha permitido comprobar entre pares el enorme compromiso que América Latina y el Caribe tiene con la implementación de la Agenda 2030. En las tres reuniones que se han realizado, 19 de los 33 países que han hecho sus informes voluntarios son de la región. Muchos de ellos lo han repetido, como ocurre con el Uruguay y México. Hay un conjunto de otros países que van a repetir sus informes en 2019 (Brasil, Chile, El Salvador y Guatemala) y otros que lo harán por primera vez (Guyana y Santa Lucía).

Uruguay anunció que quiere presentar su informe anualmente, lo que más allá de ser una enorme tarea es expresión de su interés en la Agenda. Más del 50% de los países de esta región ya se ha comprometido a presentar su informe, los que son de extraordinaria riqueza en cuanto a la información que se transparenta, a la autocrítica o las limitaciones que enfrentan. Muchos países han señalado sus dificultades para medir estadísticamente las metas de los ODS, han establecido prioridades o han reconocido que hay un conjunto de indicadores que no corresponde que sean medidos en sus países. Es interesante hacer una lectura comparativa de dichos informes, tarea que

la CEPAL está realizando en aras de contribuir al trabajo que presentamos en cada una de las reuniones del Foro Regional.

El Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible es una expresión de lo señalado anteriormente. Toda la arquitectura intergubernamental que ha desarrollado la CEPAL se ha alineado con la Agenda 2030. Los órganos subsidiarios como la Conferencia de Estadísticas de las Américas (CEA), la Conferencia Regional sobre la Mujer, la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social, el Consejo Regional de Planificación, el Comité de Cooperación Sur-Sur, entre otros, están reorientando su trabajo en torno al cumplimiento de la Agenda 2030. Es necesario realizar el comentario de que la CEA ha elaborado un marco regional de indicadores para América Latina y el Caribe que ha importado más de 100 indicadores de los aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, así como ha identificado otros indicadores útiles para la región. Fue un trabajo conjunto, específico, técnico, de largo aliento y que todavía está en marcha. América Latina y el Caribe reconoce su heterogeneidad, su identidad propia y su propio modo de medir.

En el marco de la Conferencia de Estadística de las Américas son los propios países de la región los que han acordado, como parte de su trabajo técnico, explorar la posibilidad no solo de medir los 232 indicadores, sino además de entender que hay un conjunto de brechas y especificidades que la región tiene y que otros países del mundo u otras regiones no comparten. Por eso la importancia de medir, conocer y monitorear.

La reunión del Foro Regional es anual y tiene la complejidad que también tiene la Agenda 2030. Es una reunión multiactor, es decir, son convocados todos los involucrados en la implementación de la Agenda 2030, con énfasis en la arquitectura institucional nacional que los países se han ido dando.

Hay 22 países de la región que han tomado decisiones tempranas en torno a establecer una institucionalidad específica, que reúna y

coordine al más alto nivel los esfuerzos nacionales para avanzar en la implementación de la Agenda 2030. Son un conjunto de funcionarios públicos de alto nivel que tienen el deber de coordinar al interior de los Estados y compartir su experiencia en el marco del Foro Regional. Hay una cantidad de excelentes y buenas prácticas que se realizan en Costa Rica, México, Colombia, Cuba, Chile o Argentina que son interesantes de conocer por otros países. No por medio de un formato de informe nacional, como ocurre en el Foro Político de Alto Nivel, sino en una reunión que facilita conocer las mejores prácticas y los desafíos comunes.

En las reuniones del Foro Regional se hace un enorme esfuerzo por incorporar la participación de todos los sectores, lo que implica muchas veces que concurran entre 800 a 1.000 personas. Las reuniones de 2017 y 2018 del Foro Regional se realizaron bajo la presidencia de México y en las de los próximos dos años (2019-2020) le corresponderá a Cuba dirigir los trabajos.

En dichas reuniones, la CEPAL presenta un informe anual de progreso que contiene, entre otros, una presentación del estado de las capacidades estadísticas de la región elaborado a partir de una autoencuesta que es respondida por los institutos nacionales de estadística. Por medio de ella se pueden establecer las capacidades de la región y de cada uno de los países en torno al seguimiento de los 232 indicadores de la Agenda 2030. Hay otro conjunto de indicadores, cerca de 80, para los que se cuenta con información y se pueden medir, y otros para los que se tiene información, aunque falta ajustar la metodología, pero sí se van a medir. En el Foro Regional es evidente la potencialidad de la Cooperación Sur-Sur y de la cooperación entre pares al observar de inmediato cuáles países pueden medir, qué pueden medir, qué datos tienen y qué metodología usan, y cuáles son los países que no pueden hacerlo. En ese sentido hemos propiciado un espacio de Cooperación Sur-Sur.

También en el Foro Regional los países dan a conocer los mecanismos institucionales que acopian la información que entrega el

sistema de las Naciones Unidas. Aquí el papel de los coordinadores residentes es fundamental para conocer y poner en la misma página las distintas dimensiones, experiencias y aproximaciones institucionales del cumplimiento de la Agenda 2030.

Se busca además que en el Foro Regional se haga una aproximación social, ambiental y económica de los ODS específicos que se miden en cada oportunidad, lo que depende del calendario del Foro.

Por último, se aborda el complejo tema de los medios de implementación y cómo influyen en el avance de la Agenda 2030. Los asuntos tratados tienen relación con el espacio fiscal de los países, la necesidad de la asistencia oficial al desarrollo, la Cooperación Sur-Sur, las relaciones de comercio o transferencia de tecnología.

La Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible va a tener lugar en la sede de la CEPAL en Santiago, del 22 al 26 de abril de 2019. Una semana completa de actividades, en las que los actores relacionados con el envejecimiento y las personas mayores pueden participar. Este es un tema que hay que visibilizar. Existen posibilidades de que los implementadores de la Agenda 2030 de un país puedan conocer las experiencias de otros grupos de países o las experiencias temáticas que ayudan a esta visión universal de crecimiento y de avance de la Agenda 2030.

En el Foro Regional hay espacio para la participación activa de la sociedad civil, del sistema de las Naciones Unidas, asisten todos los directores regionales de las agencias, fondos y programas, los coordinadores residentes de los países de la región, lo que ha facilitado tener a 27 de ellos debatiendo con todos los directores regionales de las agencias del sistema de las Naciones Unidas, valorando la dimensión regional de este proceso, las posibilidades de retroalimentación, de conocer la realidad regional y cómo las especificidades de los escenarios globales afectan, limitan, potencian o entorpecen el cumplimiento de la Agenda 2030.

Durante los tres días de la reunión oficial del Foro Regional se realiza la presentación del informe, mesas temáticas y mesas de aprendizaje entre pares. Entre los temas importantes y fundamentales en el aprendizaje entre pares se ubica la participación ciudadana, así como la aplicación de la Agenda 2030 a nivel subnacional, que es un desafío enorme en países federales como Brasil, México y Argentina que tienen una institucionalidad distinta, federal y que complejiza el tema, a pesar de que muchas veces ciertas autonomías facilitan el cumplimiento.

La implementación subnacional de la Agenda 2030 es un desafío que queremos encarar y trabajar tanto con las autoridades locales como con los implementadores. Seguiremos haciendo énfasis en las estadísticas, en el fortalecimiento de las capacidades, la comunicación, la planificación, la integración de la Agenda 2030 en los planes nacionales de desarrollo, así como la alineación del presupuesto al plan nacional y a la Agenda 2030.

La CEPAL, tanto como escenario y secretaría de las reuniones del Foro Regional, es un actor que aporta con la reflexión sobre las brechas de desarrollo que permiten cumplir, facilitar, apoyar o limitar el cumplimiento de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Ese es el acervo que nosotros ponemos a disposición para colaborar con ustedes en este compromiso.

**Humberto Soto**  
Oficial de Asuntos Sociales  
de la Unidad de Desarrollo Social  
de la sede subregional de la CEPAL en México

Las personas que trabajan en temas sectoriales o transversales del proceso de desarrollo, como es el caso de la temática de envejecimiento y personas mayores, tienen una agenda de trabajo previamente establecida y en muchos contextos se cuestionan sobre el papel que pueden tener en el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¿Cómo trabajar en este marco? Para responder esa pregunta es importante conocer a mayor detalle ciertas características de la Agenda 2030. En primer lugar, la Agenda 2030 tiene un enfoque sistémico. En el año 2015 los países se plantearon el desafío de avanzar hacia un desarrollo con preservación del medio ambiente. Utilizando el concepto de desarrollo sostenible se propuso que el desarrollo económico, social y ambiental deben abordarse al mismo nivel de importancia.

Es razonable considerar que la agenda de envejecimiento y personas mayores tiene mayor cercanía con los temas sociales de la Agenda 2030 que con los ambientales y económicos. Si bien esto es correcto, la Agenda 2030 propone un principio de indivisibilidad que invita a no olvidar la posibilidad de que haya vínculos con los temas económicos y ambientales.



La Agenda tiene, además de su enfoque sistémico y su principio de indivisibilidad, otros principios relevantes.

- **Articulación:** Refiere a la necesidad de que distintos actores del proceso de desarrollo, entre los que se encuentran el gobierno, la sociedad civil, sector privado y la academia, trabajen conjuntamente planteando una estrategia armonizada. Este principio es importante en un contexto de recursos escasos donde la articulación puede potenciar dichos recursos. En la agenda de envejecimiento y derechos de personas mayores hay muchas organizaciones de sociedad civil que trabajan el tema, quienes juntamente con la academia y el sector privado, podrían articularse y potenciar resultados.
- **Integralidad:** Para su mejor comprensión se plantea un ejemplo. En algún lugar hay un grupo de personas mayores con ingresos insuficientes, por lo que se vuelven propensos a padecer problemas de desnutrición y a enfermarse más, e incluso presentan una alta tasa de mortalidad. Carecen de autonomía económica y no pueden consumir agua potable (por no ser asequible), utilizan fuentes de energía contaminantes que degradan su entorno. Deben emigrar a las ciudades porque en el campo ya no es redituable y debido a su rezago educativo acceden a empleos precarios. El ejemplo da cuenta de los vínculos que se establecen entre las distintas temáticas abordadas por la Agenda 2030. Esa vinculación es lo que se entiende por integralidad.

### **1. Que nadie quede atrás**

La Agenda 2030 plantea que nadie sea dejado atrás en el proceso de desarrollo, lo que implica garantizar a todas las personas por igual sus derechos. Las personas mayores son titulares de derechos económicos, sociales y culturales: seguridad social, protección por motivos de su edad, protección por discapacidad o enfermedad (porque son más propensas a ello), nivel adecuado de vida, dignidad y no discriminación, salud física

y mental, trato digno, protección ante la violencia, rechazo o cualquier abuso, participación y educación.

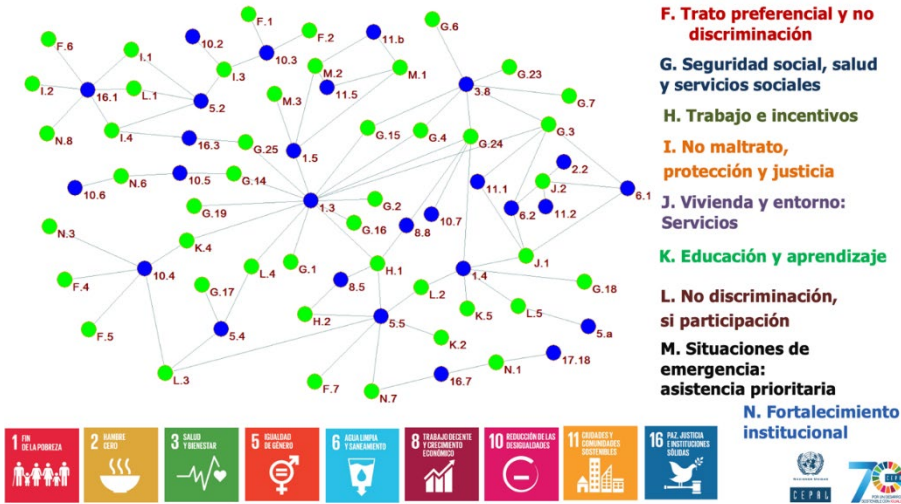
La evidencia indica que estos derechos no han sido garantizados del todo entre las personas mayores, que algunos de ellos han sido vulnerados. Los desafíos para garantizar esos derechos son la presencia de discriminación, pobreza, violencia y abuso, falta de cuidado, violencia de género, dispersiones normativas entre otros.

## **2. Metodología de nodos**

Desde la CEPAL hemos impulsado una propuesta para trabajar conjuntamente la agenda de desarrollo global (Agenda 2030) y la agenda de derechos humanos particularizada al grupo poblacional de personas mayores contenida en la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores (2012).

La Agenda 2030 plantea el fin de la pobreza, fin del hambre, salud y bienestar, educación, igualdad de género, acceso a agua y saneamiento limpios, energía asequible y sostenible, trabajo decente y crecimiento económico, reducción de las desigualdades, urbanización más ordenada, producción y consumo sostenibles, acción por el clima, cuidado de la vida de los ecosistemas marinos, terrestres y a disponer de instituciones sólidas de paz y justicia, de alianzas para el desarrollo.

Por su parte, la Carta de San José plantea el trato preferencial, no discriminación y protección de derechos, acciones afirmativas, trato digno, conciencia y recursos, seguridad social, salud y servicios sociales, temas de trabajo, igualdad de acceso, temas de no maltrato, de prevención, protección de vivienda y aspectos relacionados con el entorno, como los servicios de transporte y los espacios de educación y aprendizaje, los temas de no discriminación y situación de atención en emergencia y el fortalecimiento institucional.

**Diagrama I.1****Nodos y eslabones críticos entre la Carta de San José sobre los derechos de las personas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

**Fuente:** Elaboración propia.

Es claro que existen relaciones entre ambas agendas. Para identificarlas, se realizó un ejercicio de vinculación semántica construyendo nodos y eslabones. De este modo, el objetivo de desarrollo 1.3 y el 1.5 de protección social universal se vinculan con la Carta de San José a través de su numeral G de seguridad social salud y servicios sociales. A partir de esta articulación observamos que una agenda como la de personas mayores, que tiene plasmados acuerdos específicos, puede abonar a la agenda 2030 y a los compromisos con la misma.

La lección que podemos derivar de este ejercicio es que lo que ya se viene trabajando desde una agenda particular se puede articular para abonar a una agenda de mayor extensión. De esta forma podemos identificar vínculos entre ambas agendas en temas como el trato preferencial y no discriminación, el no maltrato y no discriminaciones presentes en la Carta de San José, con los temas de género, de reducción de desigualdades y de justicia de la Agenda 2030. Se pueden identificar

también vínculos en temas como trato digno, justicia, acceso preferencial en condiciones de desastre, salud, seguridad social, acceso a bienes y servicios, participación, empleo y cuidados.

El ejercicio de vinculación entre la Carta de San José y la Agenda 2030 (véase el diagrama I.1) permite no solo concluir sobre la clara presencia de un papel de los actores de la agenda de envejecimiento y personas mayores para con el logro de la Agenda 2030, sino que además posibilita establecer una posible hoja de ruta de cómo definir dicho papel, todo ello en beneficio del grupo poblacional comprendido por las personas mayores.

## **Miguel del Castillo**

Jefe de la Unidad de Desarrollo social  
de la sede subregional de la CEPAL en México

Por regla general los demógrafos presentan las estimaciones y proyecciones de población en ausencia de una reflexión social y económica. No aplican un enfoque sistémico. Piensan que la demografía tiene su propia dinámica, independiente de lo social. Por ejemplo, Gustavo Cabrera, demógrafo mexicano, afirmaba que en México “la demografía ya le cumplió al país, ahora el país debe cumplirle a la demografía”, cuando analizaba el cumplimiento de la meta poblacional.

En esta presentación quisiéramos reflexionar acerca de las limitaciones que puede enfrentar la demografía, cuando ignora la cuestión social: ¿llegaremos a las proyecciones poblacionales que hemos pronosticado sin atender situaciones críticas que tenemos en la región relacionadas con la pobreza, el bienestar o la educación?

De acuerdo con las estimaciones y proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas, América Latina y el Caribe tuvo una población cercana a los 630 millones de habitantes en 2015. Un número importante ya que representa cerca del 45% de la población de China, el 48% de la población de India, dos veces el número de habitantes de los Estados Unidos o de Europa. La mayor parte de esta población reside en América Latina representando un 66% del total regional, principalmente por la población del Brasil que suma

206 millones de habitantes. Un 27% vive en América Central, en donde México tiene una proporción importante, y el 7% restante en el Caribe.

En la década de los cincuenta la región creció a un 2,8% promedio anual y algunos países tuvieron aumentos que en términos demográficos son récord. Cuando una población crece a una tasa cercana al 3,5% promedio anual, duplica su monto en 20 años y esto fue lo que sucedió en la República Bolivariana de Venezuela. Fue el caso también de México, que en 1950 tenía 25 millones de habitantes y en 1970 llegó a casi los duplicó.

Un análisis más detallado de lo que implica el crecimiento de la población demuestra que no toda reducción de la población es benéfica para los pueblos. A la llegada de los españoles en 1520, la población en México era de 16 millones de habitantes. Hubo una fuerte crisis demográfica producto del contagio de enfermedades, la cruenta guerra de conquista y la avaricia de los españoles buscando oro, lo que hizo que la población disminuyera hasta en un millón de personas.

La población se mantuvo estable hasta el siglo XX en donde hubo un crecimiento récord, explicado por los demógrafos a partir de la teoría de la transición demográfica, que afirma que los países conforme se van modernizando pasan de tener altas tasas de natalidad y de mortalidad a un período en donde, como consecuencia de los avances en la salud, la mortalidad empieza a disminuir de manera importante. Por ejemplo, en México con la creación de la seguridad social en los años posteriores a la Revolución Mexicana hubo progresos en medicina que permitieron que se redujera la mortalidad. La natalidad, por otra parte, permaneció constante e inclusive tuvo una pequeña alza y se creó un espacio de crecimiento demográfico.

Los teóricos de la demografía afirman que nos dirigimos hacia una tercera etapa de transición demográfica con bajas tasas de natalidad y bajas tasas de mortalidad. Detrás de esta tesis, existe la idea de la convergencia, donde eventualmente todos los países van a coincidir en un mismo nivel de desarrollo. Pero si no resolvemos los problemas

sociales, la pobreza y la educación entre ellos, ¿qué puede suceder con esta transición demográfica?

Entre 2010-2015 varios países de la región exhibieron tasas globales de fecundidad por debajo del reemplazo (2,01 hijos por mujer). Algunos perdieron población por efecto de la migración, como ocurrió en México y en los países del norte de Centroamérica que migran principalmente hacia Estados Unidos (destaca solo el caso de Costa Rica con tasas de migración positivas porque recibe migrantes). El impacto de la fecundidad y la migración en la estructura por edades de la población es evidente, igual que las acciones que deben ponerse en marcha. Si un país tiene una pirámide poblacional “tipo barril” el reto es crear empleos y el desafío será distinto a medida que la estructura por edades de la población cambie.

Para 2030, cuando se deberán cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las proyecciones sugieren que la región tendrá niveles de fecundidad similares a lo que tienen Francia, Finlandia y Suecia. Algo similar ocurrirá con la esperanza de vida que coincidiría con la de muchos países europeos. Sin embargo, estas cifras no siempre toman en cuenta el contexto social.

A diferencia de los países desarrollados, la pobreza en la región va desde el 8% hasta el 60%. Además, las expectativas de la población van cambiando. En el caso de México la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 2014 mostró que las mujeres jóvenes tienen una fecundidad deseada superior a la de las mujeres de mediana edad. Si estas jóvenes no terminan sus estudios, no logran salir de la pobreza, de la precariedad laboral o de la violencia, sus posibilidades de desarrollo personal se verán diezgadas seriamente, así como el futuro de sus hijos. De igual manera hay países, como El Salvador, que presentan una tasa global de fecundidad muy baja, pero no se sabe con certeza si ello está influenciado por la migración u otra situación social, o por haber cumplido con un programa demográfico que lo acerca al perfil de los países desarrollados.

En suma, la demografía no da ni quita. Debemos tomar en cuenta que llegar a las proyecciones de las Naciones Unidas hacia 2030 o 2050 dependerá de cómo resolvamos el problema social, de cómo atenderemos a la pobreza, de qué educación brindaremos, qué oportunidades de empleo digno ofrezcamos. Si no tomamos en cuenta estos aspectos de la realidad tendremos una situación complicada en el futuro.



## II. Agenda 2030 desde la perspectiva del envejecimiento y las personas mayores

---

La implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debe hacerse desde la perspectiva de derechos humanos, tal como se expresa en el párrafo 8 de la Resolución 70/1 de las Naciones Unidas: “Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación”.

En esta sección se realiza una lectura vis a vis de la Agenda 2030 y los instrumentos internacionales de derechos humanos, con atención a los vínculos que existen entre ambos. Se plantea que la Agenda 2030 puede contribuir de manera eficaz en el logro de los derechos humanos, siempre y cuando se empodere a los titulares de derechos y se construyan instrumentos sólidos que permitan incorporar a las personas mayores en la implementación y seguimiento de los ODS.

También se examinan con detenimiento las conexiones favorables que existen entre algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Se hace un llamado a los actores sociales para apropiarse de la Agenda y se pone de relieve la necesidad de incorporar la situación de las personas mayores en los informes nacionales voluntarios que los Estados presentan ante el Foro de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible.

**Sandra Huenchuan**  
Punto Focal sobre Envejecimiento  
en la sede subregional de la CEPAL en México

Esta reunión es un espacio de reflexión y de análisis sobre cómo incorporar el envejecimiento y los derechos de las personas mayores en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Introducimos en este tema se basa en el impacto que tiene la Agenda 2030 como discurso hegemónico sobre el desarrollo, donde las personas mayores, así como los demás grupos desaventajados no deben quedar atrás. Nuestra intención es establecer, entre todos y todas, las bases para un marco de acción basado en el enfoque de 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 precedentes sobre cómo utilizar los recursos globales y fortalecer la colaboración internacional. Las personas mayores participaron en la construcción de esta Agenda. Al acercarse el año 2015, fecha límite para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se inició un proceso de reflexión sobre el futuro del desarrollo mundial. Las Naciones Unidas lideraron una consulta inédita denominada “el mundo que queremos”. Las personas de 60 años y más de los países de la región expresaron sus puntos de vista. Las áreas donde se concentraron sus respuestas fueron que de aquí a 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 es 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 (Ban Ki-moon, 2013)<sup>2</sup>. Ahora, en el momento de su implementación, 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 ODM.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está alineada con los derechos humanos, y aunque —con excepciones— esta relación no siempre sea explícita en los ODS y sus metas, 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, nuestra intención es visibilizar los derechos de las personas mayores en la implementación y seguimiento de los ODS y que los mismos sirvan de marco para interpretarlos 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 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un conjunto de metas e indicadores para su seguimiento. Solo el ODS 5 sobre salud universal incorpora la edad de manera explícita, aunque hay otros que contienen metas que integran

---

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas”, 2013, [en línea] [http://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](http://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).

específicamente a las personas mayores o se refieren a la edad. En nuestro quehacer hemos de concentrarnos en los primeros, pero además debemos 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”.

El ODS 1 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 titularidad y garantía de derechos en lo que respecta a la seguridad de ingresos durante toda la vida sigue siendo un asunto pendiente y, aunque hay avances, gran parte de la población continúa viviendo la incertidumbre económica como una de las facetas más preocupantes de la vida diaria<sup>3</sup>.

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 ambas. La cobertura total de pasivos habría aumentado 8,3 puntos porcentuales entre 2008 y 2015. Según los

---

<sup>3</sup> Para mayor detalle sobre las cifras presentadas, véase Sandra 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

datos nacionales disponibles, una parte importante de ese aumento se explica por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas.

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

Otro ODS que es básico para las personas es el 3 sobre 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 encontraban protegidos.

Una forma de acercarse a la magnitud del desafío al que deben hacer frente los países en relación al 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 cabe destacar las enfermedades mentales y neurológicas —entre las que se encuentra 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)<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*, Ginebra, 2015.

<sup>5</sup> Alzheimer's Disease International (ADI), *World Alzheimer Report 2016. Improving healthcare for people living with dementia: Coverage, quality and costs now and in the future*, Londres, 2016.

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 frecuentemente tienen 60 años y más.

Todos estos datos nos revelan que el esfuerzo por alcanzar los ODS podría tender impactos positivos para las personas mayores. Para ello hemos de apropiarnos de la Agenda 2030, dejar de lado el escepticismo y sumarnos con energía a su implementación y seguimiento. De forma paralela, tendremos que velar porque la incorporación de las personas mayores sea desde una perspectiva de derechos humanos.

Aunque, como ya apuntamos, la Agenda 2030 no es obligatoria para los Estados, 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 cobertura de protección social universal. Ese mínimo debe basarse en las normas de derechos humanos y favorecer la actuación coherente y complementaria para que todos los actores involucrados participen en favorecer el empoderamiento de las personas mayores como titulares de derechos.

La igualdad como principio de la Agenda 2030 también nos ofrece la ocasión de integrar la perspectiva de derechos humanos en la medida que su implementación debe ir más allá de la simplista tradición de comparar los progresos en relación con 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.

Como personas expertas debemos darle sustento y solidez a los principios de universalidad e igualdad de la Agenda 2030 con el fin de reforzar la toma de conciencia acerca de que las diferencias de edad que suelen traducirse en desventaja para las personas mayores y que ello debe superarse. Esto es más importante aún porque si bien los ODS no son obligatorios, 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. Y es ahí donde debemos intervenir.

La Agenda 2030 nos compromete a todos y todas, y una de nuestras tareas como personas expertas gubernamentales, 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, nos dan la base para la acción. Ahora nos corresponde hacer coincidir el paradigma del desarrollo sostenible y el de los derechos humanos en relación con las personas mayores. Tenemos el conocimiento y la experiencia, entonces vayamos hacia adelante con este desafío.

## **Mónica Roqué**

### **Presidenta de la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria**

Debemos apropiarnos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, utilizando como herramienta fundamental la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que nos da ventaja con respecto a otros momentos históricos. La Agenda 2030 propone 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Convención establece 27 derechos de las personas mayores en sus 41 artículos.

La Agenda 2030 es una herramienta de planificación para los países tanto a nivel nacional como local y también lo es la Convención que permite diseñar políticas específicas de protección para las personas mayores.

La Agenda 2030 pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro y la Convención Interamericana también hace lo propio con las personas mayores, por lo tanto, se trata de un mismo paradigma.

¿Cómo vamos a involucrar la Convención con la Agenda 2030? A continuación, repasaremos algunos ODS y su vinculación con el instrumento regional.

Tenemos que trabajar codo a codo con las áreas gubernamentales que tienen a su cargo la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. El primer ODS es poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo al igual a lo que hace la Convención

en su preámbulo. Si en los informes voluntarios que presentan los países en el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible incluyéramos como indicador la medición de la pobreza en las personas mayores, las instituciones nacionales y la sociedad civil tendrían que preocuparse acerca de cómo desglosar los datos por edad para hacer visible la situación que vive la población adulta mayor a nivel nacional y local.

Los años de vida saludables están directamente afectados por la pobreza. Un niño que nace en un país rico vive 15 años más que uno nacido en un país pobre. Por la desigualdad de género, una niña nacida en un país rico vive 19 años más que una nacida en un país pobre, por consiguiente, el combate a la pobreza resulta beneficioso para las personas mayores.

Otro elemento muy importante en la Agenda 2030 es garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las edades. La meta busca reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles. La muerte prematura para la Organización Mundial de la Salud (OMS) es aquella que va de los 30 a los 70 años. Anualmente en el mundo mueren 15 millones de personas en este rango de edad por enfermedades no transmisibles. En 2012 las muertes por enfermedades no transmisibles aumentaron en 80% en los países en transición demográfica avanzada. En los países con envejecimiento incipiente el aumento fue de un 50%. Las muertes en nuestro continente por enfermedades no transmisibles están aumentando y allí tenemos una relación directa entre el ODS 3 y lo que plantea la Convención Interamericana.

La Convención Interamericana, en su artículo 6, establece la obligación de los Estados de proporcionar servicios de cuidados paliativos. La muerte digna es un derecho, acompañar a la persona mayor y a la familia en esa etapa de la vida es un derecho y los servicios de cuidados paliativos son una obligación de los Estados.

Cuando hablamos de salud en la Agenda 2030 tenemos que introducir los servicios específicos que necesitan las personas mayores

y cuál es el estado de ellos. La Organización Mundial de la Salud informó que, en 2015, 40 millones de personas necesitaban de cuidados paliativos, de las cuales el 80% vivía en países con bajos ingresos o con medianos ingresos y el 67% tenía más de 60 años. En 2012, 18 millones de personas mayores murieron en el mundo con dolor innecesario. El 80% de las personas mayores que necesitaban de medicación para los cuidados paliativos no la tuvieron. A pesar de que los cuidados paliativos son un derecho nuevo (que no forma parte de otro instrumento vinculante en el mundo), la Convención Interamericana lo establece en sus artículos 6 y 12. Hay que hacer el vínculo entre el ODS 3 y los artículos específicos de la Convención y ello se tiene que reflejar en los informes de la implementación de la Agenda 2030.

Hay 300 millones de personas en el mundo que necesitan de cuidados de largo plazo por razones de dependencia. El déficit también forma parte de las preocupaciones de la región latinoamericana. Un estudio de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) nos dice que para atender a esos 300 millones de personas con dependencia se necesitarían casi 14 millones de trabajadores y en Latinoamérica se requerirían 1,6 millones de puestos de trabajo.

Solamente el 5,6% de los países del mundo tienen servicios integrales de cuidado de largo plazo. La inversión en este ámbito no solo beneficiaría a las personas mayores con pérdida significativa de la capacidad funcional, sino que también sería beneficioso para que las mujeres permanezcan en la fuerza laboral. En los países de ingresos altos el gasto de salud y el uso de los servicios de salud disminuye después de los 75 años porque se invierte en servicios de cuidado de largo plazo.

Un tema que muchas veces es soslayado es la salud sexual de las personas mayores porque hay un “edadismo”, un “viejismo”, un imaginario social negativo con respecto a esto, lo que influye en la atención de la salud sexual de las personas mayores, incrementándose la incidencia del SIDA en la edad avanzada.

Otro ODS es lograr la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. La Convención Interamericana es clara y progresista en este sentido porque no solamente prohíbe la discriminación por edad, sino que también lo hace por razones de género, vale decir, por orientación sexual y por identidad de género, lo que es realmente un avance muy significativo para nuestra región.

Esto nos permite a otro vínculo con los ODS que buscan eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres. Según un estudio financiado por la OMS y publicado por Yongjie Yon y otros (2017)<sup>6</sup> el 16% de las personas de 60 años y más sufrieron violencia, lo que equivale a 150 millones de individuos.

La pobreza en las mujeres mayores es superior que en otras edades. De hecho, la probabilidad de caer en la pobreza para la mujer de 75 años y más es dos veces superior a aquellas que tienen entre 26 y 40 años. Estos temas están incluidos en la Convención Interamericana, por lo que también deben ser abordados de manera específica en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. El no hacerlo es una doble victimización. Por ejemplo, los informes voluntarios de los países, cuando se refieren a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres en el ámbito público y privado, se concentran en las mujeres hasta los 50 años. Pareciera que después de esa edad las mujeres dejamos de padecer violencia o fuera natural ejercerla en su contra.

Cuando logremos incidir en que no haya un límite etario a la hora de definir a la humanidad, vamos a poder realmente decir que hemos hecho una incidencia importante. En general los estudios que hablan de la violencia sexual incluyen hasta los 50 años; sin embargo, el 3% de las mujeres mayores a nivel mundial fueron víctimas de explotación sexual (violación, de feminicidio, de explotación sexual). Desde la sociedad civil trabajamos por visibilizar que las mujeres

---

<sup>6</sup> Yongjie Yon y otros, "Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta- analysis", 2017, [en línea]  
<https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2214-109X%2817%2930006-2>.

mayores también son víctimas de la explotación, de la violación y del abuso sexual.

Otro ODS que quiero colocar como ejemplo es el número 5 sobre el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, cuyo vínculo con el artículo 18 de la Convención Interamericana es evidente. Este artículo se refiere al trabajo decente como una oportunidad, no como una obligación de la persona mayor porque no tiene una pensión.

Con respecto a la desigualdad entre hombres y mujeres la brecha salarial de género es muy importante. Según la OIT (2018)<sup>7</sup>, la tasa mundial de participación femenina en el mercado laboral es 26,5% más baja que la de los hombres, en América Latina es de 25,6%. La brecha salarial en América Latina para las mujeres es del 19% (ONU Mujeres, 2016). En la Argentina es del 27% y entre los que tienen escolaridad inferior a la secundaria es del 45% (INDEC, 2017)<sup>8</sup>. Esta brecha salarial y la desigualdad de género en el trabajo produce que tengamos jubilaciones más bajas o que no tengamos acceso a ellas.

En Europa las mujeres ganan un 40% menos que los hombres, pero en nuestra región solo alrededor de una de cada diez mujeres recibe ingresos por jubilación y pensión. Afortunadamente no es el caso de la Argentina donde tenemos una cobertura del 97% tanto para hombres y mujeres, aunque cuando se analiza la calidad de las pensiones se observa que el 65% de las mujeres mayores recibe una pensión mínima, mientras que el 45% de los hombres lo hace porque el resto percibe jubilaciones superiores. La vejez en las mujeres debe ser especialmente abordada y cuando hayamos incluido estos temas en los

---

<sup>7</sup> Oficina Internacional del Trabajo (OIT), "Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias del empleo femenino 2018. Avance global", 2018, [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_619603.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_619603.pdf).

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), *Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Cuarto trimestre de 2017: informe trabajo e ingresos*, vol. 2, Argentina, 2017.

informes voluntarios de los países de nuestra región, podremos celebrar que la Convención Interamericana pudo permear a la Agenda 2030.

Llevar a cabo medidas para la igualdad sustantiva implica una mejor distribución de los recursos. Un estudio realizado en el Reino Unido mostró cuánto gasta una persona mayor, incluyendo la salud, los cuidados de largo plazo y los medicamentos y observaron que el gasto total anual es 136 millones de libras. Cuando analizaron el aporte que hacen las personas mayores la cifra alcanzó 175 millones de libras, por lo tanto, la persona mayor aporta 39 millones de libras netas.

Hay progresos porque, a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incorpora a las personas mayores. En nuestra región tenemos la oportunidad inédita gracias a la Convención Interamericana, que debe ser la guía o la herramienta que nos permita luchar en cada ámbito para que las personas mayores sean incluidas en nuestras sociedades y podamos vivir en un mundo libre de discriminación y con mayor inclusión.





### III. Agenda 2030 y derechos humanos de las personas mayores

---

El lema de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible “que nadie quede atrás” pone énfasis en las personas y grupos con más desventajas. En el caso de las personas mayores, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores también contiene disposiciones particulares que buscan disminuir las desigualdades entre la población adulta mayor y con respecto al resto de la población.

En esta sección se reconoce el valor de la Convención Interamericana para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y, de forma paralela, se insiste en la necesidad de contar con un instrumento internacional jurídicamente vinculante para incrementar la protección de los derechos humanos de las personas mayores.

Se brinda un análisis de la situación de las personas mayores en las áreas de pensiones y jubilaciones, salud y cuidados de largo plazo, identificando a su vez los desafíos que surgen para la implementación de la Agenda 2030 en estos temas a partir del rápido incremento de la población adulta mayor en los próximos años. Se hace énfasis en la participación de la sociedad civil en la definición de los mecanismos de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y se añade que agregar a las personas mayores permitiría reforzar su papel y visibilizarlos como sujetos de derechos.

## **Rosita Konrfeld**

### Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad

En el año 2015 el mundo tuvo 906 millones de personas mayores. En 2050 serán 2.000 millones de personas y aquellas de 75 años van a ser un grupo amplio de la población, con seguridad los más frágiles entre las personas mayores. En 2015 representaron un 27% y en 2050 alcanzarán al 35% de la población adulta mayor<sup>9</sup>.

El cambio demográfico no es un problema, al contrario, es un gran desafío que debemos trabajar en conjunto con los Estados en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que propone un crecimiento económico inclusivo para todos por igual, ciudades sostenibles —como lo viene impulsando la OPS y la OMS— y mitigar los efectos del cambio climático. Más allá de la propuesta de desarrollo, lo más interesante de esta Agenda es su enfoque de derechos humanos y el compromiso de que en el mundo se les respeten los derechos humanos a todos.

Los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) se aplican por igual a los países desarrollados como a los que están en vías de desarrollo. En

---

<sup>9</sup> Véase United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision", Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017, [en línea] <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-the-2017-revision.html>.

ellos se reconoce explícitamente a los derechos humanos como componente esencial del desarrollo sostenible. No dejar a nadie atrás y tener enfoque inclusivo; sin embargo, únicamente un 0,3% de las recomendaciones se refieren explícitamente a las personas mayores.

Los ODS aluden en general a todas las personas, aunque en algunas oportunidades se hacen menciones explícitas a las mujeres y los niños. Debería ocurrir lo mismo con las personas mayores. Para ello, los indicadores de seguimiento deben aplicarse y desglosarse por edad, incluyendo la edad de la vejez.

La Agenda 2030 nos propone para las personas mayores: terminar con la pobreza, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la vida sana, el bienestar para todas las edades, el crecimiento económico, el empleo pleno para todos, y las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos.

En la actualidad la gentrificación está muy en boga. Se refiere a la transformación de un espacio urbano deteriorado o antiguo. Su impacto en las personas mayores que han pasado toda o gran parte de su vida en un barrio es elevado, las propiedades aumentan su valor por la inversión comercial y las constructoras junto con las familias presionan a las personas mayores para dejarlas sin ellas o cambiarlas de barrio, lo que las deja en una situación de indefensión patrimonial.

Por otra parte, no hay que perder de vista los efectos del cambio climático en las personas mayores en caso de catástrofes. Hay que saber dónde viven, cómo lo hacen y ayudarles en caso de emergencias.

Entre las características del envejecimiento demográfico en la región se puede identificar la feminización de la vejez: la mujer vive más años, tiene pensiones más bajas y muchas veces es cuidadora. Otra característica es el envejecimiento de la vejez, es decir, el incremento de las personas de 75 años y más que presentan condiciones de fragilidad con más frecuencia que otros grupos; en su mayoría presentan enfermedades crónicas degenerativas y demandan cuidados. Por último, la urbanización en la vejez: en 2015 el 81% de las personas

mayores vivía en áreas urbanas y un 19% residía en áreas rurales, los procesos migratorios internos ayudan a la gentrificación.

Las políticas públicas tales como la salud, la educación, la participación, el transporte y los cuidados de largo plazo, entre otros, son una prioridad para la región.

La protección social y los cuidados son dos puntos fundamentales de los ODS. Los Estados deben establecer un sistema obligatorio de seguros de vejez a partir de una edad determinada y también fijar una edad de jubilación de manera flexible. De igual manera, los Estados deben fomentar acciones para construir las condiciones que permitan a las personas mayores trabajar cuando así deseen hacerlo. Hay que flexibilizar horarios y fomentar que las empresas contraten a las personas mayores por medio de alguna reducción de impuesto a aquellas que lo hacen.

Con respecto a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aún son pocos los países que la han ratificado. La sociedad civil debe impulsar su ratificación y, cuando se presente la posibilidad de crear un instrumento vinculante en las Naciones Unidas, la sociedad civil y los Estados han de trabajar en conjunto para lograrlo.

Los Estados deben promover progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba ingresos para una vida digna, promover sistemas de seguridad social y facilitar por diferentes medios el reconocimiento de prestaciones, aportes o derechos de pensión de la persona migrante.

Es importante resaltar que en los países en desarrollo las personas mayores a menudo trabajan en el sector informal y mal remunerado. La mayoría lo hace para mantenerse a sí misma y a su familia. La OCDE señala que el 12,5% de las personas mayores de 65 años vive en pobreza económica relativa y que no contar con empleo o pensión de vejez les limita el acceso a servicios esenciales.

En América Latina y el Caribe existe una baja proporción de trabajadores aportando al sistema obligatorio de pensiones. Solo 45 de cada 100 contribuye o están afiliados a un plan de pensiones y en la vejez gran parte de las personas mayores tendrán que recurrir a otra fuente de ingreso diferente a las pensiones contributivas porque no tienen cómo vivir.

Con respecto a los derechos a la protección social, el régimen contributivo mantiene la desigualdad entre hombre y mujer. Las mujeres ganan menos ingresos por trabajo, vivimos más y nuestras pensiones son más bajas. Por lo tanto, las mujeres mayores están más expuestas a vivir en condiciones de pobreza que los hombres de la misma edad.

Con respecto al derecho a los cuidados, el artículo 25 párrafo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar. En los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad uno de los aspectos más importantes son los cuidados. Poder disfrutar de los cuidados, tener acceso a la atención de salud y servicios sociales a cualquier etapa (primaria, secundaria, terciaria y paliativos), disfrutar de derechos y libertades fundamentales cuando se reside en hogares o instituciones con respeto a sus creencias e intimidad, donde tengan derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y calidad de vida, se les brinde cuidados y tratamientos son parte esencial del respeto a la dignidad de las personas mayores.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) recomienda los servicios de atención preventiva, curativa, incluidos los servicios de rehabilitación, atención paliativa y cuidados de largo plazo. El Plan contiene recomendaciones, pero no son vinculantes. Por eso la importancia de ratificar la Convención Interamericana que estipula que la persona mayor debe ser autónoma, considera la perspectiva de género y establece servicios de apoyo para familiares y cuidadores.

La Convención Interamericana indica las obligaciones de los Estados Partes para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de las personas mayores a los cuidados de largo plazo. Por ejemplo, establece un marco regulatorio para el funcionamiento de los servicios de largo plazo, desarrolla un sistema integral de los cuidados y promueve servicios que cuenten con personal especializado.

El derecho a la salud comprende la prevención, la rehabilitación y los cuidados paliativos. El cuidado es una nueva realidad social que está invisibilizada pero que es necesaria poner en el foco de la atención de los gobiernos. Las mujeres son quienes generalmente realizan la tarea de cuidados y su ejercicio suele repercutir negativamente en su salud física y condiciones económicas y sociales. Hay distintas formas de cuidado en los diferentes países, pero existen situaciones comunes como insuficiente coordinación sociosanitaria, difícil financiamiento, carencia de apoyo familiar, maltrato y abuso, entre otras, por lo que habría que crear mecanismos adecuados para una normativa donde todos los países puedan enfrentar este fenómeno y sus consecuencias.

En los países de la OCDE una persona mayor de cada diez cuida a un dependiente. Los cuidadores familiares tienen más de 50% de probabilidades de ver alterada su carrera profesional para dedicarse al cuidado y un 20% más de posibilidades de sufrir una enfermedad mental por el estrés sufrido. El 50% de las personas mayores asistidas tiene más de 80 años y el 61% son mujeres. Se requerirá duplicar la población profesional del sector de salud, enfermería y auxiliar a mitad del siglo XXI. El 1,2% del PIB de los países de la OCDE en 2008 fue invertido en la atención a la dependencia y en 2050 deberá triplicarse. Entre 1994 y 2008, la cantidad de personas mayores institucionalizadas por demencia disminuyó en 23 días cuando viven con su familia, van a centros de día, además de mejorar su calidad de vida<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase Rosa Kornfeld-Matte, "Informe sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad", 30 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 13 de agosto de 2015, [en línea]  
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/OlderPersons/IE/Pages/Reports.aspx>.

Es necesario revisar las leyes, hay que adecuarlas a la realidad actual. Fueron hechas en momentos donde no había una población adulta mayor tan grande y con su revisión se podrá mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

En cuanto a los cuidados hay que crear políticas públicas de cuidado para fomentar políticas integrales e intersectoriales de los distintos organismos públicos, apoyar a la familia en su papel de cuidadora, especialmente a las familias más vulnerables. Es necesario empezar a hablar de servicios sociosanitarios, porque la persona mayor es una integridad social y sanitaria. Ofrecer un apoyo continuado permite la permanencia en el domicilio, reducir la carga de la familia y promover la cohesión social.

Por último, se requiere de un instrumento internacional jurídico vinculante para promover y proteger los derechos y dignidad de las personas mayores.

## **Martín García Moritán**

### Presidente del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, Naciones Unidas

La Argentina cuenta con una larga tradición de liderazgo a nivel nacional, regional e internacional con respecto a la cuestión de los derechos humanos de las personas mayores. Fue uno de los principales promotores de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en el marco de la Organización de los Estados Americanos en 2015 (y que entró en vigor en agosto de 2016), así como de la creación del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento creado en 2010 mediante la resolución 65/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y del mandato de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, creado en 2013, en el seno del Consejo de Derechos Humanos.

Esta reunión nos permite analizar si la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aborda eficazmente los desafíos que enfrentan las personas mayores en nuestras sociedades y su contribución al desarrollo.

En Argentina estamos convencidos de que las personas mayores pueden realizar un aporte significativo al desarrollo, ya sea al social, económico o sostenible, tal como fuera reconocido por varias resoluciones de la Asamblea General así como por la misma Agenda 2030. Sin embargo, ciertas garantías deben ser provistas para asegurar que las personas mayores contribuyan efectivamente al



desarrollo de sus sociedades. En tal sentido, el efectivo ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores es un requisito imprescindible para asegurar su efectivo aporte al desarrollo social.

La Agenda 2030 tiene referencias explícitas a las personas mayores en las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 sobre la erradicación del hambre y el ODS 11 sobre ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. No obstante, las metas vinculadas a la salud, la equidad de género, el empleo y la educación no abordan la situación específica de las personas mayores.

Para una mejor comprensión de la falta de visibilidad de las personas mayores en la Agenda 2030, nos gustaría partir de la siguiente premisa: para lograr una mayor presencia de las personas mayores es necesario tener en claro cuáles son las obligaciones de los Estados para garantizar el efectivo goce de sus derechos humanos.

La Experta Independiente, Rosa Kornfeld, aborda en su último informe esta cuestión, en el que señala que actualmente no existe ningún instrumento universal de derechos humanos específicamente dedicado a los derechos de las personas de edad. Por tanto, no se cuenta con disposiciones especiales sobre las personas mayores análogas a las que existen respecto de otros grupos que requieren atención particular.

Indica que la ausencia de un instrumento jurídico específico también puede explicar la falta de atención a los problemas concretos de las personas de edad en el marco normativo mundial, en particular los ODS, que guían las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno. Atentos a ello, resulta fundamental que la realización de los ODS se base en el marco normativo a fin de garantizar el carácter inclusivo y sostenible de los logros a lo largo del tiempo.

Teniendo en cuenta que las personas mayores son el grupo etario de mayor crecimiento proyectado en los próximos años en todas las sociedades del mundo y que en 2050 el número de personas mayores superará tanto al número de niños como al número de jóvenes, cualquier estrategia de desarrollo sostenible debe incluir a las personas

mayores como agentes de cambio. Es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y duradero si dejamos atrás al grupo social de mayor crecimiento demográfico.

Es necesario pasar de un enfoque que considera a las personas mayores como sujetos pasivos, objeto de políticas destinadas a su inclusión social o a la provisión de cuidados especiales, a un enfoque modernizado y multifacético que considere a la persona mayor como un sujeto activo de derechos, agente y beneficiario del cambio.

En tal sentido, estamos convencidos de que a fin de empoderar a las personas mayores y convertirlas en sujetos activos de derechos y agentes y beneficiarios del cambio, hay que asegurar su plena participación y contribución al desarrollo de sus sociedades, y asegurar la efectiva y plena promoción, protección y disfrute de todos sus derechos humanos.

El Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas, que constituye el principal escenario a nivel multilateral en el que se discuten las cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las personas mayores, fue creado por la Asamblea General en 2010 mediante su resolución 65/182, presentada por el G77 y China (a iniciativa de la Argentina) y adoptada por consenso.

Su objetivo es el de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad examinando el marco internacional vigente en materia de derechos humanos, determinando sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, incluso mediante el estudio, cuando corresponda, de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas.

Hasta la fecha se han celebrado nueve sesiones del Grupo de Trabajo. La última tuvo lugar del 23 al 26 de julio de 2018. Con respecto a los métodos de trabajo del Grupo, durante la séptima sesión de 2016 se decidió seleccionar dos temas prioritarios por sesión con el fin de focalizar las discusiones y mantener un debate sustantivo sobre dichas áreas. Esta nueva dinámica de trabajo permitió avanzar en el estudio de aquellos tópicos en los que se pueden construir consensos entre los

Estados para avanzar en la protección de los derechos humanos de las personas mayores, teniendo presente que todavía no existe un acuerdo entre los Estados Miembros acerca de la necesidad (o no) de negociar un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante en materia de derechos humanos de las personas mayores.

En tal sentido, durante la novena sesión de 2018 se trataron los temas “Autonomía e independencia” y “Cuidados paliativos y de largo plazo”. También se analizaron los temas de la octava sesión sobre “Igualdad y no discriminación” y “Violencia, maltrato y abuso” desde un punto de vista normativo. En este segmento los Estados compartieron sus diferentes puntos de vista sobre los temas y se identificaron aspectos en común para lograr una mayor claridad sobre las obligaciones de los Estados en materia de no discriminación y violencia en contra de las personas mayores.

Con relación a la selección de las esferas prioritarias del décimo período de sesiones, que se celebrará en 2019, se trabajará con las áreas “Educación, capacitación, aprendizaje permanente y creación de capacidad” y “Protección social y seguridad social (incluidos los niveles mínimos de protección social)”.

Asimismo, la Argentina propuso a los miembros del Grupo de Trabajo considerar la posibilidad de avanzar hacia resultados concretos luego de cada sesión, para reflejar los consensos alcanzados en las áreas analizadas desde un punto de vista normativo, vinculadas al disfrute de los derechos humanos de las personas mayores. Consideramos que los resultados concretos de cada sesión contribuirán también a nutrir otros ámbitos como el trabajo de la Tercera Comisión de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos.

Para finalizar, es necesario destacar la necesidad de que las personas mayores sean reconocidas y empoderadas como sujetos activos y específicos de derechos. Lamentablemente, el actual marco legal internacional en materia de derechos humanos no es lo suficientemente específico y coherente como para garantizar la

promoción, protección, respeto y pleno goce de los derechos humanos por parte de las personas mayores.

Independientemente del grado de implementación de los instrumentos existentes y la transversalización de las cuestiones que afectan a las personas mayores en los mecanismos existentes, solo un instrumento universal, específico y vinculante podrá otorgar los estándares suficientes para asegurar el pleno disfrute de nuestros derechos durante la vejez.

Teniendo presente la máxima premisa de la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás" debemos sumar nuestros esfuerzos para que el ejercicio pleno de los derechos de las personas mayores no solo sea respetado sino sea efectivamente garantizado por los Estados.

Cicerón, en su obra "Sobre la vejez", aborda con una modernidad sorprendente los desafíos que nos presenta crear una nueva concepción de la vejez a partir de prejuicios e ideas erróneas existentes. Nos gustaría finalizar con este fragmento, reflexionando sobre qué papel queremos para las personas mayores en nuestras sociedades y cómo podemos garantizar el disfrute de sus derechos humanos más básicos: "¡Cuántas cosas recordaron los antiguos filósofos! Lo mismo que el afán de conocimiento y de actividad, las facultades permanecen en los ancianos, tanto en su vida social de hombres ilustres y venerables como en su vida familiar y privada. Sófocles escribió una tragedia en su ancianidad. Precisamente por ese interés de estudio parecía que se despreocupaba de su patrimonio familiar, y fue demandado judicialmente por sus hijos. Los jueces decidieron quitarle la gestión del patrimonio familiar como si fuera un loco, igual que acostumbramos a imposibilitar a los cabezas de familia que no gestionan bien sus bienes. Se dice que, para defenderse, el anciano recitó de memoria la obra que en ese momento tenía entre manos, la recientemente escrita, ¡nada menos que "Edipo en Colono"! ¡Y se atrevió a preguntar a los jueces si eso era propio de un anciano demente! Fue absuelto por los mismos jueces, una vez recitada la tragedia."

## **Denise Hauser**

Oficial de Derechos Humanos de la Oficina  
del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos, Nueva York

Esta presentación tiene tres objetivos muy concretos: qué es lo nuevo que nos trae la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en qué medida las personas mayores están incluidas en la Agenda y cómo los derechos humanos pueden servir de guía para la inclusión de las personas mayores en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). También quisiéramos destacar que ahora es el momento de implementar y de hacer realidad la Agenda 2030 en la región de América Latina, ahora es el momento de asegurar que nadie se quede atrás en su implementación.

La Agenda 2030 está basada en derechos, lo que significa que más allá del desarrollo de las políticas, hace alusión a los derechos que nosotros como ciudadanos tenemos en relación con la educación, salud, trabajo. La mayor parte de los 17 ODS están directamente vinculados con los derechos humanos.

¿En qué medida los derechos de las personas mayores se ven reflejados en la Agenda? Hay referencias específicas en los ODS 2.2, 11.2, 11.7; pero más allá de esas menciones, gran parte de los ODS incorporan los reclamos, la agenda y las demandas de las personas de edad en términos de protección social, acceso a la salud, educación, agua y saneamiento.

La Agenda 2030 está fuertemente anclada en los derechos humanos, pero ¿en qué medida los derechos humanos pueden servir a los gobiernos que están trabajando en su implementación y cómo traducirlos en las políticas nacionales? El gran marco de derechos humanos, incluyendo las recomendaciones de expertos, son parte del material que puede servir de guía para la implementación de los derechos humanos. En el marco regional es necesario utilizar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, por ejemplo, el ODS 8.10 habla de cómo fortalecer las capacidades financieras nacionales y fomentar y ampliar los servicios bancarios y financieros para todos, por lo que es necesario hacer una lectura de la Convención, que en su artículo 30 expresa que los Estados Parte tomarán todas las medidas para garantizar el acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades. Es sumamente importante que el marco internacional de derechos humanos sea leído en conjunto con la Agenda.

Para los derechos humanos es importante identificar quiénes son los dejados atrás y que necesitan. En el marco de la Agenda 2030, los Estados se comprometen a no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados y vulnerables. La propia Agenda identifica a las personas mayores como uno de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. La Agenda garantiza la universalización de bienes básicos, la cobertura de servicios o la erradicación de situaciones inaceptables. Por ejemplo, el ODS 1.3 requiere implementar medidas apropiadas de protección para todos ampliando la cobertura a los más pobres y vulnerables.

Al momento de identificar quienes son los grupos dejados atrás en cada país, la labor de las Naciones Unidas puede ser de gran utilidad. En sus visitas a países, los expertos independientes identifican cuáles son los grupos dejados atrás por las políticas sociales. La Experta Independiente sobre la pobreza, en su visita a Bangladesh, percibió que existe una amplia gama de población adulta mayor que no posee cobertura de seguro social, lo que repercute en el número elevado de personas mayores que están por debajo de la línea de la pobreza.

También podemos recurrir a las observaciones de la Experta Independiente para el disfrute de todos los derechos de las personas de edad y encontrar áreas comunes en las que todavía se padecen problemas como son la discriminación, la violencia, el abandono, la justicia, los cuidados, entre otros.

Otro tema fundamental es la desagregación de datos por edad. La Agenda 2030 hace énfasis en esto, pero ¿cómo lograr que existan datos desagregados?, ¿cuáles son las medidas a adoptar para responder a esta necesidad? Para dar respuestas a estas cuestiones es importante destacar que la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos brinda su apoyo técnico para integrar el enfoque de derechos humanos en la recolección de datos; sin embargo, hacen falta más datos desagregados. En muchos casos estos ya existen, pero deben ser analizados, deben ser transparentes para hacerlos accesibles y públicos. Los grupos vulnerables deben utilizarlos para buscar implementar políticas. Los datos desagregados pueden servir de guía para saber que políticas adoptar y, lo más importante, promover la participación de las personas mayores en la dinámica de recolección de datos.

En América Latina la mayor parte de los gobiernos ha adoptado mecanismos de seguimiento de los ODS. Al respecto es importante subrayar la necesidad de que se involucre a la sociedad civil y a estos grupos dejados atrás en todo el proceso de discusión y de identificación de cuáles son las prioridades y las políticas por ejecutar. Muchos países de la región han adoptado planes nacionales de desarrollo basados en la Agenda 2030 o han hecho una lectura de ellos. Deben seguir realizando debates y análisis para comprender el cambio necesario para lograr este desarrollo inclusivo donde estén reflejados estos grupos.

Los informes nacionales deben tener la visión de qué se está haciendo para incluir a los dejados atrás. Es necesario la existencia de un acuerdo que ayude a los Estados a identificar las políticas y garantizar los derechos humanos de las personas mayores. Los instrumentos de derechos humanos también deben incorporar mayor

cantidad de referencias sobre ellas y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

La adopción de un instrumento normativo universal de derechos humanos de las personas mayores es decisiva; pero mientras no se haga, los ODS deben incorporar los mecanismos actuales de derechos humanos junto a los estándares de derechos humanos, principalmente frente a la coyuntura que vive la región, por lo que la implementación de la Agenda 2030 se hace necesaria y urgente, para no dejar a nadie atrás.



## **IV. Protección social e inclusión social, económica y política de las personas mayores**

---

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la meta 1.3 de los ODS busca implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, de aquí a 2030, lograr amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

En esta sección se ofrece un concepto de protección social universal y se refuerza que es uno de los elementos que permite reducir las desigualdades existentes en las sociedades. Su implementación debe tener en cuenta tres factores fundamentales: la sostenibilidad financiera, la calidad de la prestación y la cobertura deseada.

De igual manera se hace un vínculo con la inclusión social, económica y política de las personas mayores desde la perspectiva de los derechos humanos y se recomienda que su situación sea contemplada de manera explícita en el trabajo que realizan los Comités de los Trados del sistema internacional de derechos humanos. También se ofrece una reflexión novedosa sobre las dificultades que enfrentan las personas mayores para constituirse como sujetos de derechos.

**Simone Cecchini**  
Oficial de Asuntos Sociales  
de la División de Desarrollo Social de la CEPAL

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se reconoce de manera explícita el tema de la protección social, lo que representa un gran cambio en la agenda internacional. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio no había ninguna mención a la protección social mientras que, en los ODS, en la meta 1.3, se reconoce que la protección social y los pisos de protección social son clave para superar la pobreza. Se menciona la protección social en relación con el género, el trabajo no remunerado, el cuidado, el trabajo doméstico y la desigualdad (ODS 10). Por ello la protección social debe servir como un instrumento para superar la pobreza, pero también para reducir desigualdades.

La CEPAL desde hace años reconoce que hay una promesa incumplida en nuestra región, el mercado de trabajo no ha dado acceso a todos al seguro social. A causa de ello, se propone implementar medidas mucho más solidarias entre trabajadores y no trabajadores y entre generaciones. Se reconoce que la protección social está bajo una serie de presiones de carácter demográfico, pero también epidemiológico y de cambio en la estructura familiar. El gran mensaje de la CEPAL, y de gran parte de las agencias de las Naciones Unidas, es que tenemos que avanzar hacia la universalización de la protección social.

La protección social no es sinónimo de política social ya que esta es mucho más amplia. La protección social tiene tres funciones específicas: asegurar un nivel básico de ingreso para todos, para los que

tienen un trabajo y para los que no perciben suficientes ingresos; romper la barrera de acceso a los servicios sociales (educación, salud, trabajo y vivienda) que tienen su propia trayectoria y contenidos; y fomentar el trabajo decente.

La protección social se tiene que relacionar con los distintos sectores sociales, con las políticas sectoriales y con las que llamamos políticas de promoción social, que son todas esas medidas que buscan que las personas salgan de manera autónoma de la pobreza, por ejemplo, la capacitación, el microcrédito y el microemprendimiento.

Hay tres grandes áreas de la protección social:

- Contributiva o tradicionalmente conocida como seguridad social, donde la persona se adquiere un derecho a alguna prestación porque ha estado inserto en el mercado laboral formal o se encuentra en él.
- No contributiva, conocida como asistencia social, donde se recibe alguna prestación por alguna condición específica como puede ser la edad, las condiciones de vida, con independencia de la participación en el mercado del trabajo formal. Pueden ser medidas universales para todos los ciudadanos.
- Regulación del mercado laboral que se refiere a la defensa de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores como las medidas contra el trabajo infantil, la prevención de la discriminación entre hombres y mujeres, la promoción de la sindicalización o el derecho a la huelga.

Desde que la región se ha democratizado ha habido bastantes avances. Algunas constituciones son muy avanzadas en el ámbito del derecho económico, social y cultural. Se destaca el Brasil, que en 1988 incluyó una medida constitucional para proveer pensiones a las personas mayores y a las personas con discapacidad que viven en condición de pobreza. Al ser una medida constitucional, anualmente el Congreso debe destinar el presupuesto para cumplir con esa garantía.

En la región también se ha adoptado un discurso de derechos humanos, sin embargo, todavía persiste una brecha para que este enfoque se transforme en verdaderas garantías sociales. Esto es, medidas que los gobiernos implementan para garantizar o realizar un derecho, implican obligaciones inmediatas con relación al acceso, calidad, financiamiento, monitoreo y mecanismos de compensación.

Una política pública basada en un enfoque de derechos humanos debe observar el principio de igualdad y no discriminación, vale decir, no se puede discriminar por alguna condición del ser humano y esto significa una preferencia hacia medidas más universales.

El enfoque de derechos es transformador de la sociedad y reconoce que hay grandes desigualdades que debemos atacar. Sabemos que los recursos son limitados para implementar medidas universales, pero mientras se puede avanzar progresivamente. A veces también hay que asegurar el no retroceder porque desafortunadamente hay una tendencia casi automática a hacer recortes en lo social cuando hay alguna crisis. Hay que asegurar el uso máximo de los recursos disponibles teniendo una mirada mucho más amplia, es decir, ver como sociedad si estamos contribuyendo lo suficiente.

Otro elemento clave es la integralidad, que nos obliga desde la política pública a mirar a las múltiples dimensiones de los problemas sociales; la institucionalidad, es decir, la preferencia hacia medidas que están basadas en normas, legislaciones o instituciones sólidas; la participación, de manera que la política pública haya sido elaborada y discutida de manera colegiada entre todos; la información y la rendición de cuentas.

Cuando analizamos si en la región hay medidas de protección social que responden a esos criterios efectivamente las encontramos. Sobre la universalidad e inclusión de grupos desaventajados de igualdad, sabemos de la existencia del Sistema Universal de Salud en el Brasil o la pensión para adultos mayores en la Ciudad de México.

En cuanto a las estrategias integrales en el ámbito de la pobreza podemos mencionar la experiencia de Chile Solidario o de Brasil sin Miseria. Se ha avanzado en institucionalidad, se han creado muchos ministerios de desarrollo social, leyes importantes como la Ley General de Desarrollo Social de México o la Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador de 2014.

En relación con la participación, en el Brasil existen los consejos de asistencia social, en cuanto a transparencia en México hay líneas telefónicas para ofrecer información sobre los programas y en relación con la rendición de cuentas en Perú hay un comité de supervisión del programa de transferencias monetarias.

En la región de América Latina entre 2002 y 2013 avanzamos en términos de afiliación al sistema de pensiones ya que pasamos de una cobertura del 42% al 54%; sin embargo, todavía hay brechas gigantescas. Tanto en áreas urbanas como rurales aumentó la cobertura de seguridad social de los ocupados, pero aún existen brechas en el acceso según educación primaria y secundaria. También está la brecha de género, ya que el 51,4% de las mujeres en nuestra región están ocupadas en el sector informal y en promedio en la región el 19% de ellas tiene cobertura de pensiones.

Estamos frente a un proceso de envejecimiento que se expresa, entre otros indicadores, por medio de la relación de dependencia en la niñez y en la vejez. Mientras que la primera tiende a bajar, la segunda sube. En 2040 la tasa de dependencia de las personas mayores superará a la de la niñez. Para la protección social esto significa que tendremos que invertir más en cuidado, en salud y que disminuirá la demanda para educación primaria o salud materno-infantil.

En relación con los resultados de la cobertura de pensiones (contributiva y no contributiva) se observa que se cerraron algunas brechas. Hubo un gran avance en el primer quintil (los más pobres) y en las áreas rurales, lo que se explica sobre todo por el avance de la protección social no contributiva. En la cobertura de pensiones según sexo continúan existiendo brechas, las pensiones para hombres son

mucho más altas que para las mujeres. Hay brechas en cuanto a los montos recibidos porque muchas veces las mujeres perciben por pensión no contributiva unos montos más bajos, por ejemplo, en Costa Rica de cada 100 colones que reciben los hombres por pensiones, la mujer recibe 27 colones menos. Los montos de las pensiones a lo largo del tiempo han cambiado y ha aumentado el porcentaje de personas mayores que reciben pensiones inferiores a la línea de pobreza, esto es efecto de la protección social no contributiva que amplía la cobertura de personas, pero entrega montos pequeños.

Hoy en día el 33% de la población de 60 años y más recibe una pensión no contributiva; son 24 millones de personas. La región en promedio gasta 0,5% del PIB en pensiones no contributivas. A raíz de la mayor cobertura de las pensiones hay un efecto concreto sobre la pobreza monetaria. Hemos calculado para la región la tasa de pobreza con y sin pensiones entre las personas de 65 años y más: la pobreza extrema es de 4%, pero si no hubiera pensiones este número sería de 24%, y la pobreza es de 15%, pero subiría al 46,7% sin pensiones. Este efecto de la ampliación de cobertura social, contributiva y no contributiva, ha hecho que las personas mayores sea el grupo de edad que tiene los menores niveles de pobreza monetaria.

Cuando pensamos los sistemas de pensiones hay muchos factores conectados, pero cualquiera de ellos debe tener un equilibrio entre la cobertura que deseamos, calidad de la prestación y sostenibilidad financiera. En la CEPAL hemos estimado la evasión y la elusión fiscal anual que corresponde al 6,7% del PIB regional; de acuerdo con este dato potencialmente sí estamos en condiciones de mejorar la protección social. El nivel de evasión del IVA ronda entre el 25% y el 30%, es decir, hay recursos que pueden ser destinados para la protección social.

Finalmente hay que recordar que tenemos una mirada conjunta como Naciones Unidas denominada piso de protección social, que se asemeja a una escalera porque hay que proveer de ese piso básico no contributivo para todos, pero también hay que seguir fortaleciendo los seguros obligatorios y finalmente los seguros voluntarios.

## **María Soledad Cisternas**

### Enviada Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad

En esta presentación compartiremos el marco y la perspectiva analítica de la meta 10.2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sobre promover la plena participación social económica y política de las personas mayores.

En primer lugar, es necesario realizar una constatación práctica. En el sistema global de derechos humanos de las Naciones Unidas no se han consagrado los derechos humanos de las personas mayores. Las convenciones internacionales no mencionan a las personas mayores y de manera muy breve y escasa lo hace la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y solo a propósito de la protección social. Eso tiene un impacto decisivo en relación con el monitoreo y la supervisión del cumplimiento de los derechos de las personas mayores.

Al analizar la labor de 8 Comités de Derechos Humanos y 16 períodos de sesiones, llegamos a la sumatoria de 3.101 recomendaciones a los Estados examinados. Solo un 2,7% de ellas se refieren a la edad y hay que hacer la salvedad que ello se produce por el gran trabajo realizado por la Convención sobre los Derechos del Niño. Cuando se enuncia la edad se tiende a pensar en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pero no en las personas mayores; es un desafío incluirlas cuando se hace referencia a la edad.

Del total de recomendaciones analizadas, solo un 0,74% se refieren a las personas de edad o personas mayores, esto significa 23 recomendaciones en 16 períodos de sesiones. Por lo tanto, tenemos que ser realistas y darnos cuenta de que la no consagración del modelo de derechos humanos de las personas mayores produce una omisión en términos de supervisión internacional.

Esto también ha producido un efecto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Solo en un ODS se menciona en forma genérica la edad (ODS 3 sobre garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades). Al revisar las metas, el 1,77% de ellas menciona a las personas mayores y un 0,48% de los indicadores se refiere a este grupo. Entonces, ¿cómo dar protección a las personas mayores en el ámbito global? No queda más que atenernos a la denominación genérica de edad o arrimarnos al concepto de grupo vulnerable. En tal sentido, ¿las personas mayores son vulnerables en sí mismas o están expuestas a condiciones de vulnerabilidad?

Los derechos humanos, universales, indivisibles e interdependientes brindan un sustrato medular inalienable, imprescriptible e inderogable al desarrollo sostenible, que debe ser plenamente inclusivo y accesible. Hay una simbiosis entre ambos ámbitos que se potencian por lo que no se pueden concebir de manera separada.

Si nos dirigimos al ámbito regional, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores puede dar un sustento sólido al desarrollo sostenible, ya que se trata de un instrumento de derechos humanos que se refiere particularmente a las personas mayores, desde la perspectiva de la igualdad y la no discriminación.

Algunos afirmarían que las personas mayores ya están protegidas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; no obstante, ambos son genéricos y esa es la razón de la existencia de otros tratados específicos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.



De este modo, observamos un sistema global en deuda con relación a las personas mayores y un sistema regional emergente que da un ejemplo a la humanidad y al mundo. Ya no se trata de favores, ya no se trata de caridad, ya no se trata de asistencialismo, estamos hablando de derechos.

Al analizar el ODS 10 sobre reducir las desigualdades en y entre los países y su meta de promover y potenciar la plena inclusión de todas las personas con independencia de la edad, debemos utilizar la Convención Interamericana. Desde luego los ODS que se encuentran interconectados nos llevarán a que la eliminación de la pobreza o del hambre, la vida saludable, el bienestar, la educación, la igualdad entre los géneros o el empoderamiento de las mujeres, se refieran a todos en todas las edades. Ocurre lo mismo con otros ODS sobre el crecimiento económico, el empleo pleno productivo, el trabajo decente, los asentamientos y las ciudades inclusivos, seguros, sostenibles y resilientes. No hay que olvidar el ODS 17 sobre fortalecer las alianzas y los medios para la implementación del desarrollo sostenible.

Hay al menos tres requisitos previos de la inclusión: el primero es la accesibilidad, que se refiere al conjunto de condiciones que deben cumplir no solamente los espacios físicos, sino también la información, las comunicaciones, la tecnología, los procesos, los procedimientos, los bienes, los productos y los servicios de tal manera que puedan ser ocupados por todas las personas de la forma más confortable posible.

La Convención Interamericana aporta la obligación del Estado de diseñar y evaluar las reglas de accesibilidad que permitan la movilidad de las personas mayores por medio de ciudades inteligentes. Sin embargo, se requiere necesariamente que la tecnología sea accesible, con accesibilidad universal para todos los sectores de la población. Ese es el concepto de accesibilidad universal y no hay que reducirlo a cierto sector o gueto. Si la ciudad no es accesible, no será una ciudad realmente inteligente y lo que hará es producir una barrera para la movilidad y para la inclusión de las personas mayores.

Un segundo requisito fundamental son los ajustes razonables, vale decir las modificaciones o adaptaciones para que una persona en un caso particular pueda ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales. Esa es una obligación del Estado a la luz de la Convención Interamericana.

Un tercer requisito es la plena capacidad jurídica de las personas mayores. Esto implica reemplazar la voluntad sustitutiva por la voluntad con apoyo. Dicho apoyo puede ser formal e informal. El primero es aquel que financia el Estado y la misma persona mayor puede decidir quién se lo brinda. El segundo depende de la creación de una cultura y conciencia de inclusión de la persona mayor. Por lo tanto, desde la infancia, desde la familia, la escuela y en adelante, se debe promover la cultura del apoyo para la expresión de la voluntad en la vejez.

Debemos tener en cuenta que hay salvaguardas para que no haya influencias indebidas o conflicto de intereses, pero estas deben ser proporcionales a lo que se requiere y efectuar una revisión periódica por parte de un órgano o autoridad judicial competente, independiente e imparcial. Que la persona mayor no sea privada de sus bienes, que tenga derecho a administrarlos, a proveerse de créditos, de hipotecas, de otras formas de financiamiento, entre otros.

Es indispensable que desarrollemos acciones de toma de conciencia con relación a los méritos, capacidades y habilidades de las personas mayores desterrando los prejuicios, estereotipos y prácticas nocivas hacia ellas. Esto abona a la inclusión política que es mucho más que el voto garantizado constitucionalmente, significa participar con libertad de expresión, libertad de opinión, asociación o reunión, en los órganos que transversal e intersectorialmente opinan sobre personas mayores. La inclusión también es la responsabilidad de las comunicaciones en torno a la toma de conciencia sobre los derechos y la dignidad de las personas mayores.

La verdadera inclusión política tiene que estar presente en los distintos niveles local, nacional, regional e internacional. Es muy importante fomentar la participación de las personas mayores en las

revisiones nacionales voluntarias del desarrollo sostenible, para que puedan decir aquello que va bien y aquello que está fallando.

Por otro lado, en el ámbito del trabajo, hay medidas de acción afirmativa que van desde las franquicias tributarias arancelarias hasta las formas más extremas que son las denominaciones de cuotas, el fomento del autoempleo o la flexibilidad laboral en términos de jornadas, horario y lugares.

Sin embargo, los sindicatos siguen ausentes a la hora de hablar de las personas mayores en el trabajo. Lo mismo ocurre con la empresa privada, a la que se le aplican los principios de la empresa y los derechos humanos de las Naciones Unidas. Es necesario que las empresas realicen acciones específicas para contratar a las personas mayores o promover la responsabilidad social empresarial en términos de inversión en el desarrollo sostenible.

El ODS 16 sobre sociedades pacíficas, justas y el acceso a la justicia para todos también debe incluir a las personas mayores en su implementación. De acuerdo con la Convención Interamericana se deben explorar nuevas formas de acceder a la justicia como lo puede ser la atención en domicilio cuando a una persona mayor le es imposible acceder al tribunal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha elaborado una jurisprudencia muy valiosa recientemente en su sentencia del Caso Poblete Vilches versus Chile. En ella dejó claro que las personas mayores tienen derecho a una protección reforzada por la condición de vulnerabilidad en que se encuentran y, en el caso de la salud, por la relación de desequilibrio de poder entre el médico y el paciente que suele impedir la expresión del consentimiento libre e informado.

## Adriana Rovira

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

### **1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una agenda de derechos humanos**

Es necesario hacer una revisión del trabajo en políticas públicas y la inclusión del paradigma de derechos humanos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una buena herramienta para esto; sin embargo, debemos preguntarnos ¿cómo hacerlo?, ¿cómo se incorpora realmente el paradigma de derechos humanos al trabajo de definición y construcción de política pública?

Los derechos humanos como herramienta de transformación en política pública nos dan la posibilidad de revisar la distribución de poder en la construcción de la agenda pública. Axel Honneth (2007)<sup>11</sup> plantea la categoría de *reconocimiento* como central en este aspecto: ubicar en un plano de lucha social y reivindicación política el sufrimiento de ciertos grupos de población y su reconocimiento como personas. El mismo autor trabaja el concepto de la *reificación* justamente como ese no reconocimiento; esta categoría presenta un olvido que genera una postura indiferente frente al dolor. El que sufre queda ubicado en el lugar de objeto, donde se omite su historia, su carga biográfica. Trabajar desde el paradigma de derechos humanos implica

---

<sup>11</sup> Axel Honneth, *Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento*, Buenos Aires, Argentina, Katz, 2007.

componer al otro en su dolor, en su historia, en el reconocimiento de su sufrimiento y sortear las tramas de la *reificación*.

La Agenda 2030 nos dice "no dejar a nadie atrás". Este es un planteamiento ético-político que pone en primer orden un reconocimiento hacia todas las personas y es también un mandato que ubica una revisión directa con el orden de poder y nos enfrenta con el desafío de reconocer a todas las personas como importantes. En el proceso de política pública hay siempre un elemento de definición de prioridades donde la *reificación* es un aspecto sustantivamente presente.

Este "no dejar a nadie atrás" se asocia al reconocimiento de la categoría persona, la misma como diferente de lo humano, son los derechos humanos que al dotar de derechos y deberes constituyen la categoría persona. En el marco de los derechos humanos la categoría persona es central y ubica a la *persona humana* como el eje de reconocimiento de la dignidad. ¿Hay humanos y hay humanos personas? Vamos a ver más adelante que sí y que este es un eje central en el paradigma de comprensión de los derechos humanos. La persona solo existe en el marco de un vínculo entre yo-otros, allí la importancia del reconocimiento de Honneth (2007), ¿quiénes son estos otros?, ¿qué devuelven de mí estos otros?

José Manuel Barreto (2014)<sup>12</sup> plantea que hay sectores del mundo que tienen una existencia fantasmal: hablan, pero no son oídos. Entonces los derechos humanos también se tocan con ideas colonialistas, imperialistas. Slavoj Zizek (2011)<sup>13</sup> plantea que los derechos humanos son ideológicamente hegemónicos, ya que solo existen para quienes ven violados o vulnerados sus derechos, y estos siempre son los que no tienen poder. Según el autor quienes tienen

---

<sup>12</sup> José Manuel Barreto, "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), págs. 24-35.

<sup>13</sup> Slavoj Zizek, "En contra de los derechos humanos", *Suma de negocios*, vol. 2, págs. 115-127, 2011.

poder en el mundo no reclaman derechos humanos, ya que no está en discusión su reconocimiento como persona humana.

Podemos diferenciar dos fuertes corrientes en materia de derechos humanos, una hegemónica juricista de regulación normativa y otra como movimiento político y de mediación y lucha del orden instituido. En la primera se asignan los derechos a partir de la constitución de la categoría jurídica de persona; en la segunda visión se discute la tensión entre lo humano y la persona, ¿quiénes tienen realmente posibilidades de reconocimiento de sus derechos?

Barreto (2014) trabaja el Manifiesto Antropófago de Oswald de Andrade (1928) como parte de esta tensión. Este trabajo muestra como América Latina presenta dificultades para ubicar la voz a partir de una historia de opresión y colonialismo. En el Manifiesto se aborda una denuncia por las prácticas coloniales e imperialistas llevadas adelante en el Brasil, adonde llegan los portugueses y se encuentran con ciertos grupos aborígenes en la Amazonía que practicaban el canibalismo. Esa práctica permitió la justificación de restarle humanidad, no eran humanos, eran bestias, y si eran bestias se podían despedazar, y si no eran humanos no podían aspirar a ser personas, por lo tanto, no tenían derechos. El Manifiesto Antropófago de Andrade es un postulado político que plantea en cambio otra lectura: el canibalismo como una práctica de amor. Ante la imposibilidad emocional y afectiva de abandonar a la persona amada que fallecía, los aborígenes se la comían y la incorporaban. El problema está en la producción de sentido, en quién mira e interpreta lo que mira y lo que hacemos, ¿un acto de amor o de barbarie?

Vamos a reflexionar con dos hechos. El primero son los caminantes migrantes desplazados que van hacia la frontera de México y Estados Unidos. En el segundo se hace un acercamiento mayor y se pone un rostro a una de esas caminantes y su pequeño hijo. Esto sucede ahora, en este mismo instante, en este mismo lugar del planeta. Vemos a quienes caminan y son humanos, no hay duda, ¿pero son personas? Para buena parte de este mundo estos humanos no son personas.

En un panel anterior personas del público preguntaban cómo generar políticas que promuevan la fecundidad, ya que la tasa global viene descendiendo y esto se ubica como un problema que afecta la sostenibilidad de los sistemas de previsión social en el mundo. Parece que las personas han dejado de tener hijos, pero los humanos no. La región presenta graves problemas que no logra resolver en embarazos adolescentes y en niños y niñas que nacen bajo la línea de pobreza. Entonces, ¿cuál es el dilema?, aquí hay un dilema ético, que nacen humanos que no alcanzan el reconocimiento de la categoría de persona. La pregunta clave que debemos hacer entonces no es cómo fomentar que familias educadas de ingresos medios y altos tengan hijos, sino la pregunta que debemos hacer es cómo hacemos para que quienes nacen lo hagan con dignidad y protección de derechos.

En este dilema es necesario volver a la categoría de derechos humanos. Gandhi representa un antes y un después en el curso y en la perspectiva de los derechos humanos. Con su lucha política se da nacimiento a lo que vamos a conocer como el derecho humano subalterno. Estos son ideales políticos, pero en el derecho subalterno se incorpora la categoría sobre quién habla; las personas de la caminata son humanos y humanas subalternas, tienen dolor, sufrimiento, pero no tienen voz, no son personas humanas.

Los derechos humanos aparte de ser marcos normativos e ideales políticos tienen que ser también la posibilidad de dar voz al sufrimiento. Baxi (2002)<sup>14</sup>, quien desarrolló una línea vinculada al aspecto de los derechos humanos desde la óptica del subalterno dice: “derechos humanos desde el punto de vista del subalterno no solo lleva a introducir el lenguaje del sufrimiento de las víctimas en el discurso de los derechos humanos, sino también a adscribir la cultura de los derechos humanos como una red de emociones y sensibilidad global como un bastión de lucha por los derechos humanos”.

---

<sup>14</sup> Upendra Baxi, *The Future of Human Rights*, New Delhi, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Los derechos humanos los pensamos como una herramienta racional, ya que surgen así con la Revolución Francesa y con la Declaración Universal de Derechos del Hombre, como un elemento intelectual y racional, donde nunca se habla de las víctimas, nunca ponemos rostros. Sabemos que hay elementos de violación de derechos humanos, pero no pensamos en esos cuerpos descarnados, violados y destrozados. Hablamos de la correspondencia derechos humanos y personas, pero no de la tensión humanos- personas humanas.

Ustedes se preguntarán que tiene que ver esto con la vejez, pues tiene todo que ver con la vejez. La vejez no solo como etapa posible de la vida, sino fundamentalmente como continuidad de la existencia, la vejez como derecho. ¿Si no hay una vida con dignidad, es posible la vejez como horizonte utópico existencial? Si miramos los ingresos de los países en la región de América Latina y comparamos su expectativa de vida, vemos que aquellos de bajos ingresos (Guatemala, Honduras, República Dominicana, Nicaragua) tienen una expectativa de vida menor que los países de ingresos medios. Esto no es una coincidencia azarosa, tiene relación directa con las condiciones de vida de las personas, con las posibilidades de continuidad de la existencia.

Entonces, debemos ubicar directamente en nuestro trabajo la voz al subalterno y de una manera ponerle carne al sufrimiento y desacralizarlo. Ubicar una voz, una enunciación, una narrativa que es la del dolor, ese dolor de las personas que están quedando atrás en el mundo, no solo en América, sino en otras regiones también.

## **2. Dos ficciones fundamentales**

La sociedad moderna se sostiene fundamentalmente con base en dos instituciones: la familia y el salario, entendiendo a las instituciones como las formas sociales universales dotadas de una organización jurídica y material (René Lourau, 1988)<sup>15</sup>. A pesar de la crisis que ambas

---

<sup>15</sup> René Lourau, *Análisis institucional*, Buenos Aires, Color Efe, 1988.



instituciones transitan actualmente (Bauman, 2007)<sup>16</sup>, seguimos ubicando las acciones y articulaciones de ambas como los elementos constitutivos de la protección de derechos de la población a nivel mundial. Los derechos humanos obligan a los Estados, de allí la resistencia. Las personas humanas deben ser reconocidas por el Estado y este ser garante y promotor de sus derechos.

Cuando alguien no logra la constitución de la categoría persona humana queda en el incierto camino azaroso del destino, qué familia toca en suerte y qué trayectoria educativa y laboral hará y su vinculación con el salario. Seguimos sosteniendo que se debe promover el empleo en el mundo, que el empleo es la salvación y que el problema de las personas mayores es que son muchas, porque los sistemas previsionales pesan, porque los Estados no lo pueden resolver, y que entonces tienen que nacer más personas para poder de alguna manera sostener la rueda.

Pero el trabajo está en crisis, el trabajo formal de calidad está en crisis, el salario está en crisis y lo dice Bauman (2007). Una nueva tensión ética se nos plantea entonces: ¿seguimos diciendo que el problema se resuelve con más nacimientos y que a partir del empleo remunerado se equilibraría el peso que presentan las personas mayores para los sistemas de seguridad social de los Estados? Sin embargo, en el mundo nacen millones que no accederán nunca a un empleo remunerado de calidad, la discusión debería ser, ¿cómo resolvemos la exclusión cada vez mayor de población que genera el sistema capitalista globalizado?

La otra ficción es el papel de la institución familiar. Los derechos humanos comprometen a los Estados, son responsabilidad de ellos. No queremos ingresar a las personas mayores ahí, como no queremos ingresar a muchos grupos subalternos, porque responsabilizan a los Estados y queremos seguir pensando que las familias tienen que ser responsables de los seres humanos que producen. El concepto de familia está en crisis, hay procesos de exclusión que son transgeneracionales en nuestra región, que impactan en las

---

<sup>16</sup> Zygmunt Bauman, *Tiempos líquidos. Vivir en la época de incertidumbre*, Barcelona, España, Tusquets Editores, 2007.

posibilidades de armar familia. Hay humanos que no tienen condiciones de armar familia, no tienen vida con dignidad, pero les pedimos que resuelvan sobre la utopía de la existencia de otros.

### **3. Los derechos humanos en las políticas sociales**

La política pública tiene todo que ver con ideología, tiene que ver con la forma en que yo entiendo que el Estado se va a comprometer, si yo creo que el Estado no tiene que participar, que no es responsable, que los derechos de ciertos grupos excluidos se resuelven a partir de lo que toque en relación con la familia y el salario, como mencionaba anteriormente, pero no reviso la crisis sobre esas dos dimensiones estructurales que el capitalismo mundial integrado está generando. O si yo entiendo que el Estado tiene que participar y poner elementos de equilibrio y de restitución de derechos, que el Estado debe estar presente, sosteniendo, componiendo, entonces es claramente un tema ideológico.

Marilena Chaui (2008)<sup>17</sup> plantea que la ideología está al servicio del poder hegemónico y que solo la contraideología puede servir a un proceso de revisión del poder. Allí aparecen el movimiento feminista y la epistemología feminista como un movimiento contraideológico, contrahegemónico en el que también se ubica a las mujeres como sujetos de sufrimiento histórico. ¿Les parece que las desigualdades en las mujeres no tienen impacto en los cuerpos, qué las mujeres no han sufrido?

Acá tenemos otro ejemplo de un grupo de subalternas humanas, pero no personas humanas. Esa historia oficial que no permite ubicar la voz y el sufrimiento de estas mujeres o, si no, ¿quién habla de la guerra de Yugoslavia<sup>18</sup>, y piensa en lo que sufrieron las mujeres como víctimas sexuales de guerra?, ¿o quién piensa en la derrota de la Alemania nazi a manos de los soviéticos e instala su reflexión en lo que vivieron las

---

<sup>17</sup> Marilena Chaui, "Cultura y democracia", *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, N° 5, España, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Le Monde Diplomatique, julio de 2008.

<sup>18</sup> Véase sobre este punto, Sheila Jeffreys, *La industria de la vagina. La economía política de la comercialización global del sexo*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 2011.

mujeres a manos de los soviéticos en esos días de ocupación?<sup>19</sup>. Los derechos humanos hacen adónde miramos, cómo miramos, cómo construimos los problemas y dilemas ético-políticos. Si no miramos estos elementos es probable que no estén en nuestra agenda.

Por ejemplo, actualmente hay un gran debate en torno al proceso de interrupción voluntaria del embarazo como un derecho de la mujer. Aparecen distintas voces reclamando el derecho a la vida del embrión y se plantea que ese embrión ya es persona, que tiene derechos porque es persona. El derecho a la vida se ubica entonces como un derecho sustantivo vinculado al tema de ser persona. La mayoría de los países en nuestra región se oponen a la interrupción voluntaria del embarazo en el entendido de que el embrión es persona. Sin embargo, luego de que nace ese niño se transforma en un problema, nadie se acuerda de que es persona humana y pasa a ser solo humano. Tiene derecho a la vida, pero luego que tiene vida no hay otros derechos que hagan esa vida digna. Dentro de la caravana de migrantes desplazados van niños y niñas, muchos solos y solas. Entonces. ¿no es que eran personas humanas?, ¿cuándo perdieron esa categoría?, ¿acaso no era un reconocimiento de derechos, era más bien una exclusión de derechos para la humana mujer?

Siguiendo los planteos de Michel Foucault, Estévez<sup>20</sup> (2017) trabaja el vínculo de las acciones en política pública en la administración de la vida (biopolítica) como esos dispositivos que buscan administrar el control de la vida sobre los cuerpos. Sin embargo, según la autora surge una nueva categoría que es la necropolítica, la acción directa de ya no administrar la vida sino también la muerte de sectores de población. La acción directa de operacionalizar dispositivos de muerte, las acciones que definen quiénes mueren, como políticas que no permiten el acceso a la salud, escuadrones de la muerte, procesos de

---

<sup>19</sup> Véase sobre este punto, Svetlana Aleksievich, *La guerra no tiene rostro de mujer*, Editorial Debate, 2015.

<sup>20</sup> Ariadna Estévez, "El discurso de derechos humanos cómo gramática en disputa: empoderamiento y dominación", *Discurso y sociedad*, vol. 11, (3), págs. 365-387, 2017.

exclusión y violaciones masivas de derechos humanos sobre ciertos grupos de humanos (migrantes, indígenas, mujeres, afrodescendientes, personas viejas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, niños y niñas).

Entonces trabajar desde el paradigma de derechos humanos implica confrontar el dilema entre humanos y personas humanas, reconocer esa tensión y trabajar para resolverla. "No dejar a nadie atrás" significa resolver el problema de la reificación y el reconocimiento: ¿estamos dispuestos?

## V. Cobertura universal de salud y envejecimiento

---

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la meta 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible busca lograr una cobertura universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

En esta sección se indica que los cambios demográficos que la región se encuentra viviendo representan un desafío en materia de salud para los Estados, sobre todo para el logro de un envejecimiento saludable, donde se fortalezcan las capacidades funcionales de las personas mayores.

Se observa que la intersectorialidad es fundamental para garantizar una cobertura universal de salud de calidad y se examinan los avances alcanzados por Cuba en tal sentido. Se informa de los logros que ha obtenido dicho país en materia de atención en salud de la población adulta mayor, desde la perspectiva del envejecimiento saludable.

También se ofrece un panorama del trabajo que Costa Rica está realizando en este tema, enfocado en dos áreas principales: la promoción y prevención en salud para no llegar a instancias de hospitalización, y la formación y capacitación para enfrentar los desafíos futuros del sector salud debido al incremento de la población de edad avanzada.

## **Alberto Fernández**

### Director Nacional de Atención al Adulto Mayor y Asistencia Social de Cuba

En 2018, la Directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Carissa Etienne, afirmó que “el sistema de salud cubano es único y defiende la salud universal, la equidad, la solidaridad y los derechos humanos”. Este reconocimiento se basa en los progresos que hemos logrado gracias a la decisión política de nuestros gobernantes desde el triunfo de la Revolución en 1959.

En Cuba se impulsó el desarrollo social y económico que priorizó la equidad en la utilización del gasto en salud por medio de una política sanitaria basada en los principios de accesibilidad, universalidad, integralidad y gratuidad. Esto significa que en nuestro país todas las personas y las comunidades tienen acceso equitativo a los servicios de salud integrales y garantizados que necesitan a lo largo de la vida, por lo que la atención que recibe el cubano que vive en Plaza de la Revolución es la misma que la que recibe uno de la montaña.

De igual manera, Cuba se ha preocupado por colaborar con otros países hermanos por medio de profesionales de la salud. En 55 años, 407.000 profesionales y técnicos han acudido a 164 países que han atendido a 688 millones de personas en distintas partes del mundo. Cuando enviar médicos no fue suficiente, Cuba decidió formar médicos a través de la Escuela Latinoamericana de Medicina. Desde 1998 han cursado estudios más de 27.000 estudiantes de 90 países.

La cobertura universal es el concepto más poderoso que la salud pública puede ofrecer y en nuestro país se basa fundamentalmente en la atención primaria. Se inició en 1959 con la política de salud revolucionaria. En 1964 se establecieron los policlínicos integrales y en 1974 los policlínicos comunitarios. En 1984, por iniciativa de nuestro Comandante en Jefe, se inicia el modelo del médico y la enfermera de la familia, y en 2005 el policlínico se convirtió en un espacio de formación universitaria.

La respuesta de Cuba a 40 años de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Atás es de 125 habitantes por médico y 667 habitantes por estomatólogo, lo que implica un promedio de ocho médicos por cada 1.000 habitantes<sup>21</sup>. Para ello el Estado destina el 27% del total del presupuesto nacional a la salud, lo que representa el 11% del producto interno bruto<sup>22</sup>.

La estructura del sistema de salud cubano se distribuye en las direcciones provinciales de salud, direcciones municipales de salud, áreas de salud con los grupos básicos de trabajo y consultorio del médico y enfermera de la familia. A su vez el modelo de atención primaria cubano está compuesto por un policlínico que se estructura en el departamento de salud mental, el hogar materno, la farmacia comunitaria y la óptica, el hogar y la casa de abuelos, las clínicas estomatológicas y los grupos básicos de trabajo, donde están los médicos de familia. En el país hay 449 policlínicos y 10.869 consultorios del médico y la enfermera de la familia, y en promedio no hay más de 200 habitantes por consultorio.

En la atención primaria en salud hay 47.638 médicos generales, 30.970 especialistas, 2.093 profesores de especialidades básicas, 18.675 estomatólogos, 44.909 enfermeros y 36.248 tecnólogos de salud. Para la formación de recursos humanos en salud disponemos de 14 universidades, 2 facultades de ciencias médicas, 27 filiales, la Escuela

---

<sup>21</sup> Dirección Nacional de Estadística del Ministerio de Salud Pública, 2017.

<sup>22</sup> Ministerio de Finanzas y Precios, 2018.

Nacional de Salud Pública, el Centro Nacional de Perfeccionamiento Técnico y un claustro de profesores de 37.299 docentes.

Entre los resultados de la atención primaria de salud se encuentra que el 98% de los niños está inmunizado. Se han eliminado 14 enfermedades infecciosas y 29 enfermedades transmisibles están bajo control. Se realizan más de 80 millones de consultas médicas por año y somos el primer país que certifica la eliminación de la transmisión materno-infantil del virus de inmunodeficiencia humana y de la sífilis congénita. De igual manera, la tasa de mortalidad infantil en el año 2017 fue de 3,8 por cada 1.000 nacidos. Prácticamente el 100% de los niños sobreviven los cinco años. La mortalidad preescolar es de 3,1 por cada 10.000 habitantes y la mortalidad materna de 48,9 por 100.000 nacidos vivos.

Todos estos avances han permitido que en Cuba la meta de salud para todos en el año 2000 se haya cumplido con 15 años de anticipación (1985).

En la actualidad, nuestro país es el más envejecido de Latinoamérica con un 20,1% de personas de 60 años y más, aunque algunos municipios llegan al 27,6%. Se estima que en 2025 un cuarto de la población sea de 60 años y más, y para 2030 este grupo alcance el 30% del total de población. En 2050 Cuba seguirá siendo uno de los países más envejecidos de las Américas junto con Canadá y Chile.

Nuestra población disminuye en términos absolutos, lo que intensifica su proceso de envejecimiento. Desde 1966 se redujeron los nacimientos de forma absoluta y desde 1977 no se alcanza el nivel de reemplazo. En 1982 se produjo una tendencia al aumento de la fecundidad que volvió a cambiar a partir de 1991. En 2017 experimentamos el valor más bajo de hijos por mujer en los últimos sesenta años: la tasa bruta de reproducción fue 0,77 hijos por mujer y la tasa de fecundidad de 1,6 hijos por mujer.

La esperanza de vida al nacer para ambos sexos es de 78,45 años en el período 2011-2013. Las mujeres alcanzaron los 80,45 años y los



hombres los 76,5 años. Una persona de 60 años puede vivir por 20 años más y a los 80 años su esperanza de vida es de 9 años.

En el último tiempo el concepto de envejecimiento ha cambiado. Se reconoce que no todas las personas envejecen igual, y que la vejez no es equivalente a un bastón o un andador. Así como hay personas mayores que necesitan asistencia para el desarrollo de las actividades cotidianas hay otras que mantienen el nivel de funcionalidad de una persona de treinta años.

Se reconoce que existen factores individuales y ambientales que influyen en cómo envejecemos. Entre los primeros se encuentran los comportamientos, los cambios relacionados con la edad, la genética y las enfermedades. Entre los factores ambientales se ubican la vivienda, los dispositivos de asistencia, el transporte y las instalaciones sociales.

A diferencia de épocas anteriores cuando se creía que una buena salud era no padecer enfermedades, hoy se piensa que lo que es realmente importante es la capacidad funcional. Los servicios de salud, la atención a largo plazo y los entornos pueden ir modificando las capacidades intrínsecas del individuo para ir recuperar su capacidad funcional o no perderla. Según el Informe Mundial sobre envejecimiento y salud de la OMS (2015), el envejecimiento saludable tiene por objetivo aumentar y mantener la capacidad funcional durante el mayor tiempo posible.

Para lograr el envejecimiento saludable es indispensable poner en práctica un enfoque de atención intersectorial con la participación de los actores de la salud, sean de orden estatal, organizaciones, líderes u otros organismos que intervienen en el sector.

En Cuba contamos con una política para atender el tema de envejecimiento poblacional, donde participan diez Ministros y cada uno hace referencia a cómo atender los asuntos del envejecimiento, es rectorado por uno de los Vicepresidentes y supervisado directamente por el propio Presidente del país.

El Programa de Atención Integral al Adulto Mayor del Ministerio de Salud Pública cuenta con tres subprogramas: Atención Comunitaria, Atención Institucional y Atención Hospitalaria. La población objetivo son las personas de 60 años y más. Se logra una cobertura del 100% y se financia totalmente con recursos del Estado.

El médico y la enfermera de familia garantizan la salud del individuo por medio de exámenes periódicos de salud que se realizan por lo menos una vez al año. Allí se evalúan las dimensiones biológica, psicológica, social y funcional de cada individuo. Además, existe un sistema de alimentación protegida y los medicamentos son gratuitos. Se brinda una atención institucional por medio de 15.300 círculos de abuelos donde participan 896.692 personas mayores, lo que representa el 40% de la población adulta mayor.

Uno de nuestros retos más preocupantes en la actualidad es el cuidado de largo plazo. Por su nivel de envejecimiento, Cuba no tiene reemplazo de fuerzas productivas por lo que hay que garantizar que la población, aún la de edad más avanzada, continúe trabajando de acuerdo con sus capacidades.

La Encuesta Nacional de Ocupación de 2016 determinó que 119.000 personas declararon que no buscaron trabajo en las últimas cuatro semanas por encontrarse cuidando a personas mayores. La Encuesta Nacional de Envejecimiento de la Población (2017) determinó que el 2,2% de las personas mayores pueden demandar cuidados diurnos y el 1,3% cuidados permanentes.

Para atender esta problemática, las casas de abuelo cuentan con 9.988 plazas, los centros de día con 13.323 en las 150 residencias y tenemos más de 11.900 camas<sup>23</sup>. El ingreso a la residencia no es vitalicio, una vez que se modifican las condiciones que lo motivaron, la persona mayor puede retornar a la comunidad y como institución buscamos las mejores soluciones existentes para ello.

---

<sup>23</sup> Registro de Unidades del Ministerio de Salud Pública, 2018.

## **Fernando Morales**

### Director del Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología de Costa Rica

Hace poco, cuando nació el niño número 5 millones en Costa Rica, nos preguntaron ¿qué le decimos a este niño?, y respondimos: que deberá observar un estilo de vida saludable, ahorrar mucho dinero a pesar de tener un trabajo honesto, que estudie y se prepare, porque dentro de 60 o 70 años, las condiciones van a ser muy complicadas para la población que está naciendo en estos momentos.

En nuestro país hay una presencia cada vez más importante de personas mayores y se observa a futuro una disminución de los menores de 15 años. Se espera que para el año 2030 el país tenga un porcentaje del 15% de población adulta mayor, y a final de siglo, ascienda a más del 27%, mientras que la población de niños se habrá reducido en un 50% con respecto al año 2000 y llegará a 31,8% en 2100.

A partir de 1985 se presenta un descenso acelerado de la natalidad. En 2012, la tasa bruta de natalidad se redujo a la mitad con respecto a inicios de los años setenta, llegando a 15 nacimientos por cada 1.000 habitantes. La tasa global de fecundidad en 1990 era de 3,2 hijos por mujer y en 2018 no alcanzó el nivel de reemplazo al alcanzar a 1,8 hijos por mujer.

La disminución de niños menores de 15 años propicia un período en el que la relación de dependencia es más baja que en épocas anteriores y se reduce la presión económica sobre las personas en edad

laboral. Durante esta fase los países experimentan condiciones favorables para el ahorro y la inversión, por lo que se le denomina bono demográfico. Sin embargo, tal como afirmó el Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la CEPAL en México durante su presentación, si no se actúa a tiempo, este bono demográfico se convierte solo en un espejismo de lo que podríamos haber hecho.

La seguridad social en Costa Rica se basa en un sistema muy complejo. Tenemos un sistema único de salud y todo se canaliza por medio de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). A diferencia de otros países, el Ministerio de Salud es un órgano dedicado únicamente a diseñar directrices generales y es la CCSS la que brinda los servicios, beneficios y prestaciones hasta el final de la vida.

La situación a la que nos enfrentamos en Costa Rica es desafiante. Producto del envejecimiento de la población, los egresos hospitalarios se han incrementado en 2,3% anualmente, las consultas han crecido un 4,2% y las atenciones de urgencia han crecido a una tasa de 6% anual.

La información del área de Estadísticas de la CCSS muestra que las atenciones de las personas mayores están siendo cada vez más complejas y los pacientes requieren más días de estancia para recuperarse de un evento. Si se conserva el comportamiento experimentado en 2010 y, de acuerdo con las proyecciones de población, el comportamiento de los egresos hospitalarios es similar al esperado en atenciones de urgencias y consultas. De esta manera, se espera que en 2020 se atiendan aproximadamente 70.000 egresos hospitalarios y 190.000 en 2050.

En el caso de las atenciones en urgencias y consultas de la población adulta mayor, si se conserva el comportamiento observado en 2010 se espera un crecimiento sostenido de este tipo de atención hasta 2070. En 2020 se atenderían, aproximadamente, 2.2 millones de consultas de personas mayores y en 2050 ascenderían a 5.9 millones. En el caso de las atenciones de urgencia se brindaría un total de 740.000 atenciones en este último año.

El sistema de salud en el país es de cobertura universal, organizado en una pirámide con distintos niveles de atención. En la base se favorece la promoción y prevención. Desde hace muchos años vacunamos a todas las personas mayores contra la neumonía, la influenza, el tétanos y la hepatitis. El siguiente nivel se concentra en la mantención de la salud, en el que se encuentran distintas dificultades para lograr una atención adecuada para las personas mayores porque no todos los médicos tienen formación sobre geriatría y gerontología lo que obstaculiza la identificación de muchas de las enfermedades que las personas mayores presentan, así como el tratamiento de enfermedades crónicas como diabetes y problemas respiratorios. El siguiente nivel es la atención de enfermedades no detectadas, le sigue la atención de enfermedades crónicas y finalmente, en la cúspide de la pirámide, el tratamiento de las enfermedades agudas.

El Hospital Nacional de Geriatría y Gerontología forma parte de la Red de Servicios de Salud de la CCSS y está clasificado como un hospital especializado de tercer nivel de atención con cobertura nacional. Es universitario, docente y formamos especialistas por cinco años. Posee un servicio general con 140 camas por lo que podemos atender una demanda limitada. Frente a ello hemos fortalecido la atención ambulatoria por medio de la cual atendemos 750 pacientes. Se trata de hospitalizaciones a domicilio al cuidado de cinco equipos que efectúan visitas diariamente.

Los logros del sistema de salud se pueden resumir en lo siguiente: manejo de una ficha familiar completa a nivel nacional y un expediente único de salud; disponibilidad de telemedicina a nivel nacional y de 1 geriatra por cada 4.000 personas mayores. Con respecto a este último aspecto, la distribución territorial de estos profesionales es heterogénea. El total de geriatras suma 124 en el país. En San José hay 75 profesionales, en Alajuela 12, en Cartago 13 y en Heredia y Guanacaste 9 y 6 respectivamente. Las provincias con menos geriatras son Puntarenas (5) y Limón (4). Tenemos apenas 27 años de estar formando geriatras y la existencia de un Hospital Universitario ha sido clave en ese proceso.

Asimismo, estamos en proceso de implementar los servicios integrales e integrados de atención de las personas mayores. Casi todos los hospitales generales tienen servicios de geriatría que, aunque todavía están muy lejos de ser lo que anhelamos, estamos trabajando por su desarrollo.

Entre los retos que se pueden mencionar se encuentran: ampliar la formación de recursos humanos interdisciplinarios; estimular las investigaciones en geriatría y gerontología; motivar y fortalecer la importancia del voluntariado en todo el país; establecer compromisos políticos reales para responder a los cambios demográficos y epidemiológicos; universalizar el cuidado de las personas mayores en estado de dependencia y pobreza en la comunidad con un genuino apoyo del Estado; y posicionar una cultura de respeto y dignificación de la persona mayor.

## VI. Reconocimiento y valoración de los cuidados en la vejez

---

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible busca 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.

En esta sección se presentan las experiencias de El Salvador, Costa Rica y la República Dominicana en relación con este tema. En El Salvador se incorporó los cuidados de largo plazo por medio de la política pública de la persona adulta mayor y de la política nacional de cuidados. Ambas buscan erradicar prácticas sociales nocivas que afectan principalmente a las mujeres junto con asegurar los derechos de las personas que reciben cuidados.

Costa Rica ofrece distintas modalidades de cuidado de largo plazo para las personas mayores, aunque aún enfrenta desafíos sobre todo considerando las obligaciones asumidas por el país con la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores.

La República Dominicana ofrece una perspectiva centrada en la inserción de las personas a la vida productiva y la importancia que tienen los programas de envejecimiento activo.

## **Nadia Jennifer Soundy**

Directora de la Persona Adulta Mayor de la  
Secretaría de Inclusión Social de El Salvador

A continuación, se analiza el ODS 5 sobre la equidad de género y la valoración de los cuidados relacionados con las personas mayores.

El cuidado de largo plazo de las personas mayores es un tema importante en El Salvador y lo abordaremos por medio de dos políticas importantes: una es la política pública de la persona adulta mayor y la otra es la política nacional de cuidados.

En ellas se unen tres elementos que son esenciales para la discusión del tema de los cuidados. El primero se relaciona con los derechos de la mujer, ya que se les ha impuesto históricamente el papel de los cuidados y se invisibiliza dicho trabajo debido a que este no le genera ingresos. En este contexto abordaremos el papel activo que realizan las mujeres mayores en el ámbito de los cuidados.

Un segundo tema son los derechos humanos de las personas que reciben cuidados. Para los efectos de las políticas antes mencionadas hay que evaluar si la persona requiere una atención diferenciada dependiendo del grupo de edad y bajo qué programas los cuidados deben ser atendidos. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores es el primer instrumento jurídico internacional que define los cuidados de largo plazo como un derecho humano, detallando los elementos que desarrolla este derecho.



Por último, debemos comprender cómo interpretamos y cómo caracterizamos los cuidados, de qué clase de cuidados estamos hablando, ya que no podemos mezclar la infancia con los jóvenes o con las personas mayores. Es necesario una caracterización de la persona que recibe los cuidados para entender cuáles son sus elementos. Por ejemplo, si bien en otras partes del mundo la población joven no necesariamente debe contar con programas de cuidados, en El Salvador, por ser las víctimas de la violencia, los programas de cuidados se vuelven vitales en esos rangos de edad.

Los hombres y las mujeres mayores han jugado distintos roles en relación con los cuidados. Conforme a las encuestas relacionadas con el uso del tiempo, las mujeres en general dedican al cuidado alrededor de nueve horas o más que los varones.

Las mujeres mayores juegan un papel fundamental en los cuidados. Sobre los cuidados de personas en edades entre los 0 a 3 años, el 18% son cuidadas por las abuelas. Si bien el 25% de hogares tienen jefaturas de personas mayores, al menos un 60% son liderados por mujeres de 60 años y más, quienes toman decisiones y ejercen labores de cuidado.

El 40% de las personas mayores de 70 años realizan actividades en el hogar que no tienen valoración monetaria pero que sí representan un ahorro para la familia. El 12,97% de las personas en edad de retiro recibe una pensión por jubilación, pero si se trata de una mujer la cifra es mucho menor. Por cada 2 hombres hay 1 mujer que percibe pensión y la mayoría la recibe por viudez. Esto es producto de los marcos normativos que dieron origen a la seguridad social y es necesario hacer adaptaciones y cambios. El grupo de edad que más ha crecido es el de 75 años y más, que tiene un rostro de mujer sin remuneración y sin seguridad social.

Son las mujeres entre los 40 y 65 años y sin ingresos quienes sostienen a sus familias, sin embargo, carecen de preparación, generalmente es una tarea impuesta, se realiza con recursos propios y no cuenta con momentos de respiro o facilidades de apoyo. En el país

todavía está muy arraigada la creencia de que la tarea de cuidados es primordialmente de la familia.

Sobre el tema de los derechos de las personas que reciben cuidados, analizaremos los servicios de cuidados en El Salvador. En el país existen aproximadamente 60 residencias de larga estadía debidamente registradas con un total de 2.500 plazas. Si bien la Secretaría de Inclusión Social ha trabajado para que mejoren los servicios, para que se atienda conforme al derecho y para que se regularicen, aún se desconoce si hay centros funcionando clandestinamente y no todas las residencias han mejorado al ritmo deseable. Existen alrededor de 800 clubes de personas mayores adscritos al sistema de salud, 3 grandes programas gerontológicos para pensionados, 10 comedores públicos y algunos dormitorios, usualmente administrados por los gobiernos locales. Se ha logrado una buena articulación, pero sigue siendo limitada, en particular para atender en el domicilio. Esa es una deuda que mantenemos.

Nuestro principal logro es el plan quinquenal que busca acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente, donde la mejora de los cuidados de las personas mayores sea una prioridad tal como lo plantea el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 sobre reconocer y valorar los cuidados.

El marco normativo internacional que nos ampara para impulsar los servicios de cuidado se encuentra en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Ley de Atención Integral del Adulto Mayor de El Salvador y la Ley de Equidad, Erradicación y la Discriminación contra la Mujer. Esto se suma a las dos políticas ya mencionadas al principio: la política del sistema de cuidados y la política pública de la persona adulta mayor; ambas tienen menos de un año, por lo que estamos en el proceso de crear todos los mecanismos de integración y atención.

Finalmente, nos referiremos a qué debemos entender como cuidados y cómo se caracteriza este derecho humano. Dentro de la Convención Interamericana, son atinentes los artículos referidos a la

independencia y la autonomía, la vida libre de violencia, el consentimiento libre e informado, la privacidad y la intimidad, el derecho a la salud y el derecho a los cuidados a largo plazo. La definición de cuidados a largo plazo de la Convención nos da un marco importante para entender los cuidados que requieren las personas mayores.

Los cuidados son entendidos como un derecho humano que abarca la provisión cotidiana de bienestar físico, afectivo y emocional durante todo el ciclo de vida y constituyen una precondition para el desarrollo social y económico cuya implementación implica la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, Estado, familia y sociedad.

La política de cuidados de El Salvador, junto con la política pública de la persona adulta mayor, constituyen un salto cualitativo para reafirmar que los cuidados no son responsabilidad exclusiva de la mujer y la familia, sino que el Estado tiene que crear servicios y redes de cuidados para atender a las personas mayores. Los cuidados son una corresponsabilidad entre hombres y mujeres, un asunto de sociedad, y no es exclusivamente de las personas mayores.

Entre las premisas importantes para la atención de los cuidados se encuentran las siguientes: i) todas las personas requieren cuidados durante la vida, sin embargo, ambas políticas se refieren a grupos poblacionales que presentan algún nivel de dependencia funcional y padecen la ausencia de los servicios de apoyos y de asistencia. Sin tales apoyos, las vidas de estas personas corren riesgo con respecto a su integración a la comunidad o su bienestar afectivo o físico; y ii) el trabajo asociado al derecho de cuidado ha estado históricamente ligado a la mujer y El Salvador busca un cambio de patrones culturales donde las políticas integren el derecho de la mujer al trabajo remunerado, el derecho de las personas dependientes a los cuidados de calidad y la corresponsabilidad de los cuidados.

Los cuidados son importantes para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible porque esta visibiliza los cuidados como un derecho, promueve la corresponsabilidad, participación entre hombres y mujeres, sociedad y Estado, reivindica el

trabajo de cuidados y contribuye a crear condiciones para que quienes reciben los cuidados sigan gozando de sus derechos.

La política del adulto mayor establece que el órgano ejecutivo salvadoreño tiene la obligación de crear instituciones y programas para los cuidadores familiares con el objeto de mejorar la calidad de vida tanto de la persona mayor como de sus cuidadores.

Para poner en práctica una política para personas mayores en materia de cuidados, hemos trabajado en la formación en cuidados familiares y creado grupos de mujeres cuidadoras y líderes de comunidades para que enseñen a otros a cuidar a sus mayores. Hemos facilitado la formación de 500 líderes locales para que puedan trabajar con sus comunidades en la capacitación de cuidadores familiares y cuidadores de la persona mayor. Hemos impulsado la creación de unidades geriátricas para la atención a cuidadores y en febrero de 2018 se emitió el modelo de atención de salud geriátrico por parte del Ministerio de Salud, que incluye entre sus componentes la formación de clubes de personas mayores y de cuidadores familiares. A futuro impulsaremos un Sistema Nacional de Cuidadores.

No queremos olvidar el papel de las empresas privadas en el cuidado porque sus trabajadores deben contar con instrumentos para asistir y cuidar a las personas mayores en situación de dependencia o con discapacidad. Urge crear, valorar y formalizar el empleo de los cuidados como sector dinámico y moderno de la economía de servicios.

El Salvador avanza en la visión de cuidados integrados como una parte del desarrollo del país, reconoce la corresponsabilidad de los cuidados como un elemento fundamental de la equidad y busca que este tema debe ser abordado desde una perspectiva integral, incluyendo los derechos de las mujeres, infancia, personas con discapacidad y personas mayores.

## **Teresita Aguilar**

### **Presidenta de la Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor de Costa Rica**

En 1933, Costa Rica era un país descalzo, sin instituciones de seguridad social, las que comienzan a desarrollarse en el año 1945. Un país en el que nunca se habló de asilos de ancianos, como se llamaban hasta hace poco, donde no cabía la posibilidad de abandonar a un viejo, menos aún de maltratar a un pariente de edad avanzada. Sin embargo, hemos cambiado, y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se ha referido a la protección especial que el Estado debe brindar a las personas mayores en los siguientes términos: “es evidente, de acuerdo con la norma transcrita, la responsabilidad que tiene el Estado Costarricense a, por un lado, producir un marco normativo adecuado con el fin de brindar una protección especial para esos grupos de personas, así como respetar y hacer respetar tales derechos”.

En 1978 el país tenía un 4,3% de personas mayores. En 1988, este porcentaje aumentó solo 0,3 puntos porcentuales. En 2008 se eleva al 6,2% y en 2018 alcanza al 8,2%. El 2,7% de la población adulta mayor no se encuentra asegurada, un 22,7% tiene al menos una discapacidad, un 16,4% no posee ingresos autónomos, un 88,4% de los que trabaja lo hace en el empleo informal y un 21,1% se encuentra en condición de pobreza.

El órgano rector en el tema es el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), creado en virtud de la Ley Núm. 7935 (Ley Integral para la Persona Adulta Mayor) como una institución de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República.

Algunos de sus objetivos son propiciar y apoyar la participación de la comunidad, la familia y la persona mayor en las acciones para su desarrollo; impulsar la atención de las personas mayores por parte de las entidades públicas y privadas; y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a ellas.

Entre sus funciones están formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento; conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios ejecutados por las instituciones públicas o privadas dirigidos a la población adulta mayor; investigar y denunciar de oficio o a petición de partes las irregularidades que se presentan en las organizaciones que brindan servicios a personas mayores y recomendar sanciones de conformidad con la normativa.

Es deber del CONAPAM coordinar con otras instituciones los programas gubernamentales dirigidos a las personas mayores; este mandato es vital ya que recoge el principio de coordinación institucional. Para ello, el CONAPAM cuenta con una Junta Rectora integrada por los titulares de la Presidencia de la República, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública, así como por la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano, la Asociación Gerontológica Costarricense, la Junta de Protección Social, las Asociaciones de Pensionados, el Consejo Nacional de Rectores, el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Caja Costarricense de Seguro Social. Esta Junta Rectora debe reunirse como mínimo dos veces al mes.

La normativa legal en la que se basa la atención de las personas mayores está compuesta por la Constitución Política, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, entre otras.

En 1999 se publicó la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor (Ley Núm. 7935). A partir de este mandato legal, el CONAPAM impulsa la creación de la política nacional de envejecimiento y vejez

2011-2021. En esta política se establecen cinco líneas de acción, de las que una se orienta a la participación social e integración generacional con el propósito de orientar y fomentar oportunidades para las personas mayores.

La línea estratégica de participación social se fundamenta en que las personas mayores realizan actividades de distinta índole a través de su integración en organizaciones y que esto genera cambios positivos en sus condiciones de vida y en su empoderamiento. Por medio de esta línea estratégica se garantiza que las personas mayores puedan organizarse según sus propios criterios y planes, se promueven los comités de grupos formales e informales para la realización de actividades culturales, sociales y deportivas, recreativas y de uso de tiempo libre en cada comunidad, se favorece el acceso a la capacitación de personas mayores, así como la realización de investigaciones relacionadas con la participación social e integración generacional.

Los servicios de cuidado dirigidos a las personas mayores en Costa Rica están basados en tres modalidades: hogares de larga estancia, la red de cuidado y los centros diurnos. Los hogares de larga estancia son organizaciones públicas o privadas donde residen personas mayores que necesitan satisfacer necesidades básicas y de seguridad. Los centros diurnos son servicios sociosanitarios que ofrecen atención a las necesidades básicas, terapéuticas y socioculturales de las personas mayores durante el día. La red de cuidado es una estructura social compuesta por personas, familiares, grupos organizados de la sociedad civil e instituciones no gubernamentales, conectadas por acciones, intereses y programas, que buscan garantizar el cuidado, atención y necesidades de las personas mayores. Contamos con 76 hogares de larga estancia, 59 centros diurnos y 53 instancias que pertenecen a la red de cuidado.

La red de cuidado también pretende que la persona mayor permanezca el mayor tiempo posible en el hogar. Para eso se cuenta con varias alternativas, por ejemplo, la familia solidaria, el asistente domiciliario, la promoción y prevención de la salud, la atención a la salud,

los medicamentos, la ayuda técnica, las mejoras habitaciones y del entorno. La cobertura de la red sigue siendo limitada: de 110.000 personas que se encuentran en situación de pobreza, por razones presupuestarias se atiende únicamente al 20%.

Con el apoyo y colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el CONAPAM desarrolló el marco teórico para la implementación del servicio denominado “Línea Dorada”. Esta línea se implementará como un plan piloto que busca ofrecer respuestas y oportunidades inmediatas a las personas mayores a través de acciones interinstitucionales. A su vez, en alianza con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, creamos un consultorio jurídico para la persona mayor que necesita atender sus requerimientos en el área legal.

Los desafíos que plantea el CONAPAM para los próximos años tienen que ver con la posibilidad de ampliar los programas de atención a las poblaciones vulnerables, por ende, se necesita incrementar el presupuesto y aprobar las leyes que están en trámite legislativo; educar a la población adulta mayor en Tecnologías de la Información y Comunicaciones; coordinar un programa de educación continua con diferentes instituciones; organizar a nivel nacional a las personas mayores, jubiladas y pensionadas para aprovechar su experiencia laboral y que puedan transmitir ese conocimiento a toda la población; lograr la constitución del proyecto de cuidadores certificados; contribuir con los proyectos de ciudades amigables e iniciar la regionalización del CONAPAM.



## **Nathali María**

### **Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente de la República Dominicana**

Los cambios demográficos que estamos experimentando en el mundo representan nuevos retos para el cuidado. La situación de dependencia que presentan las personas mayores y la necesidad de insertarse a la vida productiva también son un desafío para las familias.

El cuidado se realiza en tres ámbitos: en los hogares, en los centros de atención y en el domicilio. Estos son cuidados de alto costo. La atención de la persona mayor postrada representa un alto costo para ella y su familia, por lo que el cuidado debe tratarse como un problema público, es decir, debe ser objeto de políticas públicas. El cuidado de las personas mayores tiene rostro de mujer ya que por lo general es quien cuida.

Las mujeres están cambiando, sea incorporándose a la vida productiva para generar ingresos, insertándose en las universidades o capacitándose más, lo que implica que haya menos personas que se dedican al cuidado.

Por eso tenemos que trabajar en la prevención, es decir, la persona mayor debe insertarse a la vida productiva y ser partícipe en las decisiones de sus hogares. Debemos cambiar la predisposición de los pensionados a depender del cuidado de terceros. Una persona entre 60 y 70 años está en capacidad de seguir produciendo y emprendiendo.

En la República Dominicana implementamos un proyecto que se denomina “Pasante con sabiduría” y realizamos encuentros intergeneracionales con diversas instituciones públicas y privadas. Nos dimos cuenta de que más que pensar que las personas mayores salgan del sistema productivo, debemos insertarlas nuevamente en el trabajo con horarios sin barrera, es decir, horas compensatorias que pueda trabajar, ubicarlas en las diversas empresas públicas o privadas, y promover la transferencia de conocimiento hacia las nuevas generaciones.

Con respecto a la intergeneracionalidad, el cuidado de las personas mayores genera empleo para los jóvenes. En la República Dominicana estamos incentivando que los jóvenes presten este tipo de servicio a las personas mayores.

Las personas mayores tienen el derecho de permanecer en sus hogares con dignidad, independencia y autonomía. Este propósito debe ser compartido y no ser únicamente responsabilidad de la familia, pero tampoco solo del Estado. Debe ser responsabilidad del Estado, la familia y la comunidad donde vive la persona mayor. Se le puede proveer servicios o atenciones, pero si ello no está acompañado de la familia los resultados no son positivos.

En las residencias de cuidado de largo plazo, aunque se ofrezcan servicios de alta calidad, muchas veces se observa que las personas mayores están deprimidas y angustiadas. El problema suele radicar en el abandono de las familias, por eso es necesario contactarlas y que se involucren en el cuidado.

El cuidado de las personas mayores es un tema costoso. Necesariamente requiere de una buena seguridad social. Si no hay seguridad social no existe el cuidado porque no es sostenible. En la República Dominicana, que tiene un 10% de población adulta mayor, más del 50% recibe subsidio del seguro.

La capacitación de los cuidadores a través de las universidades es fundamental. Es necesario cambiar la mentalidad. La persona mayor es titular de derecho, hay que promover la continuidad de su vida

productiva, su integración en la sociedad, motivarla cuidarse y a seguir siendo activa. Que se le brinde cuidado cuando realmente lo necesite.

Es necesario también cambiar la mentalidad de los que trabajamos en las políticas públicas. Que las ONG dejen de ver a las personas mayores como “pobres viejos”. Se debe modificar la mentalidad de que la vejez esté asociada con la pobreza, eso crea dependencia, falta de autonomía y sobre todo lleva a que se reproduzca la dependencia del cuidado.

La tendencia es tener personas mayores activas, trabajando, transfiriendo conocimiento y sabiduría en las universidades, ejerciendo el voto por el candidato que les garantiza sus derechos. Es allí donde tenemos que enfocarnos para reducir la demanda de cuidado.

En la República Dominicana se están visibilizando los cuidadores y los defensores porque son quienes van a acompañar para promover un envejecimiento activo, productivo, participativo y protegido cuando lo requiera. Para ello tenemos las siguientes alternativas de programas:

- Yo cuido los míos: cuando una madre soltera, por ejemplo, se encuentra en la casa y tiene niños pequeños, no puede pagarle a una trabajadora doméstica y además tiene a su mamá y papá en la casa, el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE) le paga por cuidar a cada persona mayor que no tiene pensión. La persona que cuida debe tener licencia para realizar el oficio y debe estar capacitada.
- Microcentro mi familia: es un programa que promueve la creación de pequeñas empresas donde las personas mayores participan de la misma y pasan a ser dueños de su propia PYME.
- Mi casa es tu casa: es para aquellos hogares que desean desarrollar una microempresa o pequeñas empresas que generan empleo. El CONAPE le da la licencia, capacita y brinda el cuidado para 4 o 5 personas mayores. Se los lleva al

médico, se les brinda alfabetización, a la iglesia y se les da seguimiento.

Cuidar a las personas mayores y trabajar con ellas genera empleo. Debemos promover, atender, cuidar, educar, orientar, insertarles en la vida productiva, enseñarles sobre tecnología, capacitarles en el inicio de la micro y pequeña empresa. La persona mayor no debe verse como una carga.

## **VII. Accesibilidad universal, situaciones de desastres y su impacto en las personas mayores**

---

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la meta 11.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible busca, de aquí a 2030, la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos urbanos en todos los países. Por su parte la meta 11.5 busca reducir significativamente el número de muertes causadas por desastres y hace hincapié en la protección de los pobres y las personas en situación de vulnerabilidad.

En esta sección se presenta la propuesta de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la consideración de la perspectiva de curso de vida para analizar el impacto de los desastres naturales. Se deben tomar en cuenta las capacidades intrínsecas, los aspectos ambientales y del entorno de las personas mayores al momento del evento.

Se comenta además la perspectiva conceptual y la experiencia de la Argentina en relación con la construcción de entornos inclusivos y amigables para las personas mayores. Se indica que el entorno es uno de los principales elementos que permiten aumentar o disminuir la capacidad funcional en la vejez. Este factor está estrechamente relacionado con el impacto de los desastres naturales en los aspectos físicos y psíquicos de las personas mayores, pudiendo anticiparse a los efectos nocivos de los mismos por medio de la prevención y fomento de la resiliencia.

## **Emmanuel González**

Consultor de la Unidad de Curso de Vida Saludable  
de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Desde una perspectiva amplia el concepto de salud se intercepta también con el tema de desastres en el área ecológica. Cuando entendemos el envejecimiento como un proceso asociado con las experiencias del curso de vida y las exposiciones a las que se somete el ser humano (por ejemplo, riesgos ambientales o el contacto con los servicios de salud), se puede observar que las condiciones de la gestación y de la primera infancia tienen un impacto en la salud que afecta no solo ese momento de la vida sino también la capacidad funcional intrínseca del individuo.

El Informe Mundial sobre Envejecimiento y Salud (2015) analiza la interacción entre la capacidad intrínseca y los entornos para mantener la capacidad funcional. Una persona mayor puede tener una buena capacidad intrínseca, pero un entorno adverso le resta funcionalidad. En situaciones de riesgo y desastres naturales las precariedades del entorno como un sistema débil de protección civil, puede derivar en la muerte.

Durante el curso de vida hay interacciones que pueden ser positivas o negativas. La exposición a la lactancia materna genera resultados positivos en el área de salud y social, pero hay otras situaciones del entorno que pueden ser adversas, sobre todo cuando las

políticas públicas perpetúan la marginación o invisibilización de las personas mayores.

Otra manera de abordar la interacción entre las variables de salud y las del entorno es el análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como una red integradora de diferentes dimensiones de la realidad humana y social de la comunidad internacional. Ello permite observar una cercanía entre las metas de salud y las que tienen que ver con la disminución del impacto por los desastres, el calentamiento global y la baja de la mortalidad por riesgos ambientales. Los nodos centrales tienen que ver con urbanización, desigualdad, pobreza y acceso de energía sostenible. A su vez, se observa que algunas metas de salud aparentemente están desvinculadas de las demás, como si la salud fuera un nodo aislado dentro de la red.

Investigadores de Japón han realizado este ejercicio para la región de Asia y del sureste asiático alimentando las redes semánticas con datos empíricos de las metas que ya están disponibles. Las relaciones entre la salud y los desastres naturales están mediadas por una serie de nodos intermedios que a veces genera algunos contrapuntos, por ejemplo, la producción pecuaria puede entrar en conflicto con la producción agrícola, ya que para aumentar la primera se tiene que deforestar, por lo que hay metas cuyas relaciones pueden generar conflicto entre ellas.

La OPS también hizo un ejercicio con los países del Caribe que tienen riesgo latente de sufrir desastres naturales y encontró que su impacto en las personas mayores depende de tres factores: capacidad funcional —capacidad intrínseca y condiciones del ambiente—, tipo y severidad del evento, y los sistemas de gestión de desastres, que incluyen los canales de comunicación y participación entre los organismos responsables de las personas mayores, la sociedad civil y las instituciones de gestión de desastre.

El sistema de salud pública como estructura abarca estas dos dimensiones (capacidad funcional y sistema de gestión de desastres). Su fortalecimiento ayuda directamente a disminuir los riesgos en

situaciones de desastres. Para ello es necesario tener claros cuáles son los recursos con los que se cuentan para impulsar el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores.

Las personas mayores son desproporcionadamente afectadas durante los desastres. En el Huracán Katrina el 75% de las muertes registradas durante ese evento se concentraron en la población adulta mayor. Al observar más detalladamente, no todas las muertes fueron por impacto directo, si no que una tercera parte de ellas estuvieron relacionadas con que el sistema de salud pública no tuvo la capacidad de responder en el postevento.

Durante la inundación de la región de la Plata, en Argentina en 2013, se observó el mismo fenómeno. El grupo de 65 años y más concentró el 70% de las muertes. Su capacidad intrínseca en el curso de vida probablemente no tuvo la mejor construcción por lo que padecían de fragilidad, discapacidad y enfermedades crónicas, así como el aislamiento social, ya que en sus comunidades la migración, la ruptura del tejido social y la exclusión restan resiliencia comunitaria.

Para el caso argentino podemos documentar el papel del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados — PAMI— que en una primera fase verificó la situación de los afectados y realizó un censo nominal, para después contactar a las organizaciones que estaban trabajando en el terreno e identificar que las necesidades básicas primarias eran reposiciones de medicamentos, así como postas sanitarias temporales y hospitales móviles. Los reportes de investigación publicados resaltan la colaboración intersectorial que existió durante el evento.

La segunda fase contempló la red de seguridad social, ya que se hacía necesario duplicar el ingreso por jubilación temporalmente, descentralizar ciertos tramites y reemplazar algunos insumos domésticos.

En la tercera fase se hicieron visitas domiciliarias en las que se identificó a las personas con mayor riesgo y se les ayudó a reparar sus viviendas, y se construyeron las estancias de referencia. Esto tenía que



ver con que las personas entendieran que iban a recibir apoyo, lo que permite disminuir el nivel de ansiedad y estrés al asegurarse de que estaban presentes los servicios sociales.

Una investigación realizada en Irán en 2015 encontró que las personas mayores reportaron más altos niveles de bienestar psicológico tras un sismo que los jóvenes, lo que sugiere que podrían tener mayor resiliencia en la gestión de riesgos. Por eso es necesario incluir a las personas mayores en este tipo de programas y asegurarse de que estén representadas, acercarles las herramientas legales y jurídicas y promover coordinación y cooperación entre los grupos de apoyo. Habrá grupos de personas mayores que aporten en la resiliencia y otros que dependerán de su capacidad funcional intrínseca.

Fortalecer los sistemas de salud pública es una manera de mejorar la capacidad funcional y la capacidad intrínseca de las poblaciones. Desde la perspectiva de curso de vida es tan importante trabajar con los niños en el desarrollo infantil temprano como abordar la salud de los adultos jóvenes que nos encontramos forjando nuestras reservas fisiológicas para el envejecimiento. Esta etapa es una ventana de oportunidad con amplio potencial de intervención. Disminuir los riesgos del tabaquismo, por ejemplo, es una acción que los sistemas de salud poco a poco tendrían que ir visibilizando para aumentar las capacidades en el curso de vida.

## **Susana Rubinstein**

### **Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina**

En nuestro país, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue incluida dentro de los objetivos prioritarios de gobierno, por lo tanto, podemos decir que es políticamente orientada, centrada en las personas y transversal, tomando los aspectos económico, ambiental y social. También es medible ya que contiene metas e indicadores cuyo seguimiento lo realiza el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 sobre ciudades y asentamientos humanos inclusivos seguros, resilientes y sostenibles tiene como antecedente el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, cuando plantea la creación de entornos propicios y favorables, instalando la relación que el ambiente y la comunidad tienen en la capacidad funcional y en la vida saludable de las personas mayores. Por otra parte, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores establece el derecho a la vivienda, a un medio sano, a la accesibilidad y a la movilidad personal.

El diseño universal se refiere a un diseño inclusivo, esto es, incorporar a las personas mayores en la toma de decisiones sobre lo que necesitan para tener una vida independiente y autónoma. Debemos tener en cuenta que la autonomía y la independencia son parte de los

derechos emergentes de la Convención Interamericana y es nuestro desafío incorporar esa dimensión en el desarrollo de políticas públicas.

El diseño universal comprende que los entornos, productos y servicios puedan ser utilizados por todos. Aunque el concepto en general se reduce a las barreras arquitectónicas, también alude a los impedimentos económicos que no permiten a las personas mayores acceder a productos y servicios que facilitan una vida independiente en la comunidad.

Tenemos que impulsar un proceso inclusivo de diseño y participación donde los usuarios, en este caso las personas mayores, determinen sus necesidades y preferencias y, sobre todo, tomar en cuenta que en nuestras propuestas no hay que perder de vista el enfoque del envejecimiento diferencial.

En la Argentina, la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) viene realizando un arduo trabajo en la protección de los derechos de las personas mayores como responsabilidad del Estado. En relación con el diseño universal se han realizado intervenciones variadas. Una de ellas fue la elaboración de una versión en sistema braille de la Convención Interamericana para que sea accesible a toda la población.

Cuando hablamos de independencia o autonomía, indefectiblemente nos referimos a la capacidad funcional, vinculada a tres componentes: a la persona mayor, a la ocupación y al entorno. En relación con este último es útil el concepto de docilidad ambiental que describe la interacción de las capacidades de las personas con el entorno durante la ejecución de actividades y a la exigencia o demanda que ejerce el mismo sobre el sujeto. A medida que aparecen déficits funcionales este entorno es más sensible o determina en mayor medida su funcionalidad. A la sazón, la docilidad ambiental nos plantea la importancia que tiene un entorno a la hora de favorecer que una persona mayor siga viviendo en su comunidad.

Si analizamos el sistema progresivo de atención y esperamos extender la permanencia de la persona mayor en su casa, es indispensable intervenir sobre el ambiente para garantizar que su vida sea segura desde el punto de vista físico y psicológico. Debemos atender la congruencia entre el individuo y su ambiente.

A la accesibilidad hay que sumarle el concepto de transitabilidad, vale decir, que el ambiente sea comprensible y previsible para el individuo. Muchas veces se puede acceder a un edificio porque hay una rampa de ingreso, pero después no hay un ascensor para llegar al segundo piso. Estas son barreras que vemos cotidianamente en la vida diaria. En la Argentina tenemos un subterráneo (metro), donde algunas estaciones fueron refuncionalizadas y tienen accesibilidad universal y otras no, por lo que una persona mayor tiene que decidir su itinerario en función de las barreras arquitectónicas que va encontrando en el camino.

Las intervenciones ambientales o de accesibilidad universal comprenden tres dimensiones: una se refiere a lo cotidiano, a las actividades básicas de la vida diaria que usualmente se realizan al interior de la casa. Para fortalecer la autonomía hay que proveer de productos de apoyo, ayudas técnicas y adaptaciones de la vivienda. Maltinskis (1979)<sup>24</sup> dice que: “la adaptación es creada por el ingenio movido por el deseo de independencia”, es decir, hay que observar las necesidades de una persona mayor, cuáles son sus actividades significativas y cuál es el anhelo de independencia para dispensarle los productos de apoyo que necesita. Desde la DINAPAM, junto con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, capacitamos a cuidadores domiciliarios y a cuidadores formales en la construcción de ayudas técnicas de bajo costo, trabajan con bidones, con artículos de descarte, para poder desarrollar productos de apoyo, accesibles desde lo económico.

---

<sup>24</sup> Véase Ketty Maltinskis y Francisco R. Roberti, *Rehabilitación. Recuperación funcional del lisiado*, Argentina, Ediciones Científico-Técnicas Americanas, 1979.

La segunda dimensión se ubica en las instituciones de cuidado de largo plazo. Aunque son instituciones que están destinadas específicamente a la población mayor frágil o vulnerable, no siempre brindan seguridad psíquica y física. Si las personas mayores no perciben un ambiente como seguro o como transitable suelen inhibir su capacidad funcional y desempeño, lo que genera mayor fragilización.

Lo ambiental está absolutamente vinculado con la garantía de una vida independiente con mayor capacidad funcional y una mayor protección de los derechos dentro de las instituciones en las que viven las personas frágiles. Esto deriva en una serie de intervenciones, desde superar el modelo asilar y las habitaciones pabellonales hasta que los baños tengan puertas para garantizar la privacidad o las habitaciones tengan un lugar dónde guardar los objetos íntimos.

La tercera dimensión se concentra en las ciudades. En este sentido la OPS y la OMS han aportado mucho para que las ciudades sean amigables con las personas mayores. Han elaborado una excelente guía porque es inclusiva, analiza la situación de las personas mayores en diferentes ciudades del mundo, en una variedad de dimensiones y con una mirada multidimensional de lo que es una ciudad amigable. No podemos pensar que una ciudad es amigable si tiene barreras arquitectónicas. Por el contrario, en las ciudades amigables se promueve la participación social, las personas mayores deben ser respetadas, incluidas, pueden transitar y disfrutar del espacio público, las viviendas son dignas, hay acceso al transporte y los dispositivos de comunicación e información son legibles, claros y accesibles para todos.

Otra cuestión que nos parece muy importante destacar con relación al ambiente son los factores determinantes de la salud, donde la edad, el sexo y la genética pueden tener una injerencia baja en relación con el estilo de vida, la vivienda, los alimentos, el trabajo, la salud y la educación. Ramón Carrillo, un gran sanitarista argentino, afirmó que “frente a las enfermedades que genera la miseria, frente a la tristeza, la angustia y el infortunio social de los pueblos, los microbios como causa

de enfermedad, son unas pobres causas” (Crocco, 2006)<sup>25</sup>. Es el ambiente, el acceso a una vida digna, lo que ayuda a un envejecimiento saludable.

Por lo tanto, uno de nuestros desafíos es fortalecer las políticas y programas con el objeto de crear sociedades inclusivas y cohesionadas para todos respetando el derecho a vivir en un entorno que realce las capacidades. La sensibilización acerca de la importancia del entorno seguro y amigable para las personas mayores es fundamental. Hay que invertir en capacitación para que las personas que trabajan en el ámbito gerontológico conozcan realmente cuál es el impacto que tiene el ambiente y el entorno en la capacidad funcional de las personas mayores y en las posibilidades de que se desempeñen en forma independiente y autónoma.

El segundo tema que nos concierne son las muertes causadas por los desastres, que forman parte del ODS 11, del Plan de Acción Internacional de Madrid y de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Argentina no es un país expuesto a situaciones de desastres naturales como aquellos de Centroamérica, y eso es una ventaja. Pero investigando, la inundación de La Plata fue una gran tragedia en la que de las 51 personas fallecidas el 70% tenía 65 años y más. Murakami (2002)<sup>26</sup> dice: “y una vez que la tormenta termine no recordarás como lo lograste, cómo sobreviviste. Ni siquiera estarás seguro si la tormenta ha terminado realmente. Pero una cosa sí es segura, cuando salgas de esa tormenta, no serás la misma persona que entró en ella. De eso se trata la tormenta”. Hay que tener en cuenta la situación traumática que vive una persona mayor al perder todos sus bienes de un momento para otro. Sus recuerdos, sus valores, los objetos que le acompañaron, y más encima a los 80 años empezar la vida de nuevo.

---

<sup>25</sup> Véase Mario Crocco, “Evolución de la antropología filosófica de Ramón Carrillo: la etapa definitiva”, *Journal: Electroneurobiología*, vol. 14, issue 3; 2006, [en línea] [http://journaldatabase.info/articles/evolucion\\_antropologia\\_filosofica.html](http://journaldatabase.info/articles/evolucion_antropologia_filosofica.html).

<sup>26</sup> Haruki Murakami, *Kafka en la orilla*, Barcelona, Tusquet Editores, 2002.

Otro evento desafortunado ocurrido también en la Argentina fue la inundación de una institución geriátrica que no estaba habilitada y donde murieron cinco personas ancianas que estaban en un sótano y que tenían sujeciones físicas. También en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires ocurrió un derrumbe. Se agrietó un edificio, hubo una alerta, todos los vecinos supieron que el edificio se iba a caer. Golpearon la puerta de la casa de Isidoro y nadie contestó. A poco menos de una semana del derrumbe del edificio apareció el cuerpo de Isidoro, un hombre de 74 años. Era jubilado, sufría problemas de audición, estaba solo y no escuchó la orden de evacuación. Durante la gestión anterior de la DINAPAM se llevó a cabo una capacitación a los encargados de edificios para que puedan armar una red informal con las personas mayores y tratar de evitar este tipo de situaciones.

En el ciclo de reducción de riesgos, nuestro desafío es reflexionar acerca de cómo intervenir durante el evento para poder brindar mayor protección a las personas mayores. Para ello se puede promover el fortalecimiento de las redes sociales de apoyo a través de un sistema progresivo de atención, garantizar la participación de las personas mayores en el diseño de todas las instancias que actúan frente a un desastre natural o a una emergencia y considerar especialmente a las personas mayores con limitaciones funcionales que vivan solas, sean frágiles y dependientes.





## VIII. Datos y estadísticas desglosados por edad

---

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la meta 17.18 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible busca, entre otros, aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingreso, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes a los contextos nacionales.

En esta sección se analiza la falta de datos desagregados por edad para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030, y se recomienda la incorporación de indicadores que pongan en evidencia las condiciones sociales, económicas, culturales y de acceso a servicios de las personas mayores para formular políticas se haga con base a las necesidades observadas.

Al respecto se analizan los sistemas de cuentas nacionales y su aporte para comprender la contribución económica que las personas mayores han realizado a lo largo de su vida, así como se propone incrementar la cooperación entre los diferentes mecanismos regionales existentes para generar y difundir datos desagregados por edad. Por último, se presentan los esfuerzos realizados por Cuba para desarrollar, por medio del trabajo intersectorial, datos desagregados por edad oportunos y de calidad, incluyendo la recopilación de información específica por medio de la Encuesta Nacional de Envejecimiento de la Población.

## **Miguel del Castillo**

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

Estamos acostumbrados a ver el futuro como algo preestablecido, como un destino que nos aguarda y quienes lo ven así esperan que la demografía únicamente pronostique dicho futuro. Sin embargo, otras posturas en torno al futuro lo ven diferente. Todo parece indicar que más bien construimos nuestro futuro con las acciones que realizamos, con lo que hacemos o dejamos de hacer en el presente.

Si bien en la actualidad se observan tendencias robustas en la demografía, por ejemplo, el crecimiento de las personas mayores en las próximas décadas, nuestro perfil demográfico futuro no está totalmente preestablecido y será afectado por las decisiones y los actos que realicemos para resolver nuestros problemas de pobreza y atender de manera eficaz la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En ciencias sociales el fenómeno de la reflexividad implica que los investigadores ejercemos influencia en el propio objeto de estudio. Por ejemplo, al momento que generamos tabulados implícitamente estamos mostrando una serie de ideas y creencias en torno a lo que estamos examinando. La forma como seleccionamos o presentamos la información no es al azar y en el caso de las personas mayores este patrón se repite porque tenemos una serie de creencias con relación a este grupo de edad.

En tal sentido, los sistemas de cuentas nacionales, cuyo principal objetivo es medir el producto interno bruto de la nación, permiten conocer la producción del país. Esta producción se puede analizar desde el punto de vista del ingreso o del consumo, ya sea de bienes de capital o de consumo masivo.

De acuerdo con el Manual de Sistema de Cuentas Nacionales de 2008, elaborado de manera conjunta por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y el Banco Mundial, las pensiones pueden considerarse en la cuenta de generación de ingreso cuando son rentas de la inversión por pagar sobre los derechos de pensión o como transferencias en la cuenta de redistribución del ingreso (*social benefits other than social transfers in kind*). De esta forma, el aporte que una persona hace en un sistema de capitalización individual o en otro tipo de fondo genera una ganancia y esto se considera como un ingreso para la economía. En cambio, la pensión que recibe una persona mayor se incluye bajo el ítem de transferencia.

En las cifras de 2016 para los hogares en México se demuestra claramente esta afirmación. En la cuenta de distribución primaria del ingreso el valor que aportaron los hogares fue de 14 billones de pesos mexicanos, compuesto por 4,5 billones en sueldos, 816 millones en contribuciones sociales de los empleadores, 1,6 millones en ganancia y 3,6 millones en renta de la propiedad. Fuera de estos ítems se consideran las prestaciones por seguridad social equivalente a 453.000 millones.

Las personas mayores mexicanas que están recibiendo pensión contributiva trabajaron durante su vida y ahorraron una parte de sus ingresos en seguridad social. De este modo su pensión proviene de su ahorro personal, una parte del gobierno y otra parte de la empresa. En el caso de aquellas que no trabajaron en la economía formal y reciben otro tipo de pensión, también hicieron una contribución a la economía, aunque no siempre sea reconocida (por ejemplo, el trabajo doméstico no remunerado). En ambos casos la pensión es un derecho y no una dádiva.

Si esto es así, ¿por qué las cuentas nacionales contabilizan como un aporte a la economía la renta que proviene del ahorro de la persona mayor del decil más rico que, en lugar de depender de su pensión, vive de las rentas, y no se hace lo mismo con una pensión que fue producto del trabajo de una vida?

Una respuesta es que no hay un reconocimiento a lo que han aportado las personas mayores a lo largo de los años y que actualmente reciben una pensión porque las cuentas nacionales se construyen desde el punto de vista de lo que generó un precio en el mercado. Lo que no tiene un precio de mercado no sirve, por lo tanto, la conclusión es simple: si las personas mayores no aportan ingresos a la economía, entonces son una carga y reciben transferencias.

Por otra parte, las Cuentas Nacionales de Transferencias ayudan a conocer el impacto que los eventos económicos tienen en el ciclo de vida de los individuos. Cuando hay una crisis hay una afectación distinta dependiendo del grupo de edad. La unidad de análisis es el individuo y se contempla solo el ingreso laboral.

Al respecto, nuevamente con base en la información para México proveniente de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2016, se observa que conforme va aumentando la edad crece el ingreso laboral. La persona va adquiriendo una mayor capacidad de contribuir económicamente con su trabajo a la par que sus necesidades se incrementan. En las edades intermedias el ingreso sería superior al consumo. No ocurre lo mismo en las edades avanzadas donde el consumo sería superior al ingreso. No obstante, si se incluyen las pensiones, el déficit entre ingreso y consumo en la vejez se reduce y cuando incluimos todo tipo de transferencias, prácticamente son los jóvenes y niños los únicos que siguen dependiendo de una transferencia.

Todas estas observaciones son realizadas a nivel de individuo, sin embargo, el ejercicio podría hacerse a nivel de familia con resultados interesantes para las personas mayores. En el caso mexicano, dada la precarización laboral de la situación de los jóvenes y de los adultos jóvenes, quien termina siendo el sostén económico de la familia es la

persona mayor porque ha acumulado activos, tiene un ingreso laboral o accede a una pensión contributiva o no contributiva.

En conclusión, hay que tener reserva al presentar y usar los datos porque a través de ellos explicitamos nuestras creencias e ideas. En el caso de las personas mayores la percepción que tenemos de ellas como una carga se suele traducir en la falta de reconocimiento a la contribución que han hecho a la economía de un país.

## **Daniela González**

Asistente de Investigación del Centro  
Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE), División de Población de la CEPAL

Cuando se aprueba la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los países acuerdan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la idea de construir una visión del futuro que queremos, la región atraviesa un período de profundo cambio demográfico. La fecundidad estaba en descenso en la mayoría de los países y la esperanza de vida ya iba en aumento, lo que implica una vida más prolongada. Estos cambios han sido más recientes, intensos y heterogéneos que en los países desarrollados y en contextos socioeconómicos adversos. Los cambios significativos en el tamaño y crecimiento de la población han sido acompañados por profundos cambios en la estructura etaria de la población. La emergencia de sociedades envejecidas, en las que predominan los grupos de edad más avanzados, es el aspecto más relevante del nuevo contexto demográfico en cuanto a impactos económicos y sociales.

El envejecimiento y las personas mayores, además de ser una cuestión de derechos humanos tal y como nos señala la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, es una cuestión también que se integra en el camino hacia el desarrollo sostenible. Si bien no todos los ODS mencionan de manera explícita a las personas mayores, hay varios de estos que permiten una

entrada para monitorear y mejorar la situación de este grupo poblacional, sin dejar a nadie atrás.

La meta 17.18 hace referencia a la disponibilidad de datos de alta calidad, oportunos y fiables desagregados por varias características relevantes en contextos nacionales, entre ellas la edad. Esta meta debe ser cumplida en 2020 y los países deben realizar esfuerzos importantes para llegar a ella. Diversas fuentes de datos deberán incluir la desagregación de 60 años, sobre todo si queremos contar con información sobre las personas mayores en el monitoreo los ODS a través de más de 200 indicadores que se han establecido para darles seguimiento. Esto exige que las herramientas para medir los avances deban permitir operar a niveles de desagregación muy específicos, que den cuenta de la situación de este grupo de población en distintos territorios.

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) abarca temas de población y desarrollo de América Latina y el Caribe y constituye la base de una hoja de ruta integral y actualizada para el futuro de la acción regional en esa materia; además, en su seguimiento se establecen sinergias con otros instrumentos internacionales (Agenda 2030, Conferencia de la Mujer y Conferencia sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores). En el capítulo “Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos” se presentan 15 medidas prioritarias (MP), referidas a temas relacionados con la participación, la seguridad social, la educación, la salud, el cuidado, la muerte digna, el trabajo, la violencia, la discriminación y el ahorro. Para dar seguimiento a estas MP se han establecido indicadores que se alinean con los indicadores de los ODS. La recomendación es generar sinergias entre los distintos instrumentos para no duplicar esfuerzos y contar con un set de indicadores que permita dar seguimiento a ambos instrumentos. Estos indicadores deben ser precisos, comparables, medibles, acotados y desagregados por edad.

Los Estados tienen el desafío de mejorar la capacidad para producir datos desagregados por edad, para una mejor identificación de grupos que han quedado atrás y analizar las discriminaciones o las

vulnerabilidades interseccionales o superpuestas que experimentan. Así, la revisión de los umbrales de edad para medir ciertos fenómenos es una necesidad imperiosa a la luz de la evidencia sobre su extensión a edades más tempranas y más tardías de las investigadas en el pasado. Si bien las fuentes de datos pueden tener limitaciones, es oportuno obtener información completa para las edades extremas de la pirámide poblacional, más aún considerando que es en esas edades donde se producen los fenómenos que han cobrado relevancia analítica y mayor visibilización recientemente.

Las fuentes de datos para obtener información sobre la situación de las personas mayores son los registros administrativos, las encuestas y los censos de población. Los censos presentan ventajas para el cálculo de los indicadores de seguimiento y se destacan por: a) obtener las desagregaciones establecidas en la meta 17.18; b) establecer líneas de base que proporcionen el marco muestral para encuestas; y c) entregar los denominadores para el cálculo de indicadores.

Entre las recomendaciones que ha realizado la Conferencia de Estadística de las Américas (CEA-CEPAL) para abordar los desafíos de medición que plantea la implementación de la Agenda 2030 se ha resaltado la importancia de definir acciones conjuntas entre los actores estadísticos de la esfera regional y promover el fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales.

Las acciones para fortalecer y mejorar las capacidades nacionales de monitoreo se centran en los planes y estrategias de gestión de estadísticas, fundamentales para orientar a las instituciones que generan y gestionan la producción estadística a los efectos de atender las necesidades de información de un país. Estos tienen dos objetivos: organizar la producción y disseminación de estadísticas para aumentar el valor de la información, y potenciar la sinergia entre los actores del sistema estadístico nacional para que, bajo la observancia de estándares estadísticos, se provea de información oportuna y útil para la toma de decisiones. Algunos países han avanzado más allá y han incorporado en los planes estadísticos nacionales las acciones necesarias para que las



instituciones del sistema estadístico generen y apliquen indicadores relacionados con los ODS y el Consenso de Montevideo. Existen avances que conviven con desafíos cada vez mayores en el ámbito de la integración de la información estadística y geoespacial.

Las instituciones nacionales de personas mayores deben jugar un papel relevante en la incorporación de este grupo de población (60 y más años) en el seguimiento de los ODS. Las organizaciones sociales, la academia y actores relevantes deben ser activos e involucrarse en el plan de implementación y mecanismos de seguimiento de la agenda, exigir transparencia y acceso a la información (ya que ésta, incluida según grupos de edad, debe ser accesible para todos), y estar atentos a la rendición de cuentas que los Estados deben hacer ante la ciudadanía.

Se han realizado diversas actividades, lideradas por la CEPAL, para que los gobiernos tomen medidas o acciones que permitan aumentar la disponibilidad de datos desagregados, relacionadas con el desarrollo de capacidades de medición y producción de estadísticas e indicadores referidos a los ODS y al Consenso de Montevideo. Estas apuntan a aspectos metodológicos, perfeccionamientos técnicos, asistencia técnica y cooperación horizontal.

## **María del Carmen Franco**

Investigadora del Centro de Estudios de Población  
y Desarrollo (CEPDE) de la Oficina Nacional  
de Estadística e Información (ONEI) de Cuba

El respeto y la inclusión de los derechos de las personas mayores y su visualización en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no se logrará sin información estadística, coherente e integrada que refleje la situación y necesidades de estas personas como sujetos de derecho.

En este marco daremos a conocer cómo hemos avanzado en Cuba para disponer de un sistema estadístico que permita visibilizar a las personas mayores. Abordaremos algunas cuestiones que son el sustento del sistema estadístico cubano: el compromiso, la necesidad y la voluntad política.

Cuba, al igual que todos los países del mundo, tiene el compromiso internacional de implementar la Agenda 2030, lo que implica garantizar un desarrollo donde nadie quedé atrás y llegar primero a los más rezagados. El cumplimiento de este propósito requiere de sistemas de información fortalecidos y coherentes que posibiliten el diseño de políticas donde sea más necesario. En una población que envejece resulta una necesidad contar con un sistema de información que posibilite, tal y como establece la resolución de las Naciones Unidas, que todos los indicadores a utilizar en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sean desglosados por edad.

Entre las fortalezas del país para afrontar estos desafíos está la voluntad política para empoderar la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) y con ello al sistema estadístico oficial, para la producción y análisis de datos que propicien la evaluación del seguimiento de la Agenda 2030 por medio de la utilización, en primera instancia, de la estadística oficial, que es también un requisito establecido por los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

En representación de Cuba, por dos años, la ONEI formó parte del Grupo Interagencial de Expertos que diseñó el marco global de indicadores de los ODS. La ONEI junto con el Ministerio de Economía y Planificación y el Ministerio Relaciones Exteriores lideran el grupo nacional para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 en estrecha conexión con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. De igual manera, la ONEI dirigió la consulta nacional sobre la disponibilidad de los indicadores de los ODS, y forma parte del consejo de ministros. Tiene, por resolución gubernamental, el mandato del diseño y dirección metodológica del sistema de información estadística nacional y de los sistemas complementarios de los organismos y de los territorios.

En el ámbito de las estadísticas demográficas se cuenta con el Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE), rector metodológico del sistema de información de estadística nacional de demografía, que es un sistema integrado para la captación, procesamiento y difusión de las estadísticas demográficas oficiales del país, cuyas fuentes son los registros administrativos y los censos de población.

El CEPDE mediante su estructura valida, digita, concilia y realiza procesamientos automatizados de la información, fundamentalmente de los municipios. Esto le permite brindar información agregada mensualmente en los niveles local y provincial, lo que se fusiona a nivel central para el cálculo de las cifras de población en cada período.

El sistema de información de estadísticas demográficas en Cuba tiene como centros informantes a los hospitales, los policlínicos y el registro civil, es decir, los lugares donde ocurren los hechos estadísticos. La manera como se traslada la información desde el municipio hasta la nación asegura la disponibilidad de información en cada uno de los niveles territoriales. El sistema, además, tiene un marco normativo conformado por resoluciones del Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior y de la propia ONEI. Su alta cobertura y calidad ha sido reconocida por diversas instancias internacionales.

Lo anterior garantiza que Cuba pueda calcular sus cifras de población con un procedimiento que garantiza la obtención de cifras de población por edades simples según sexo, zona urbana-rural y a todos los niveles territoriales de población. Esta información es la base del cálculo de todas las cuestiones relacionadas con la población que se manejan en el país. La obtención de tasas de diferentes tipos son insumos para más de 100 indicadores del marco global de indicadores que tienen en su base de cálculo la población. El sistema de información estadística cuenta con un sistema complementario que permite producir estadísticas desglosadas por edad de manera continua. Metodológicamente lo aprueba la ONEI, pero son sistemas donde la operacionalización está a cargo de los diferentes organismos y ministerios.

De este modo, el Ministerio de Salud Pública puede contar con toda la información relacionada con el estado de salud, la morbilidad, las causas de muertes o con las instituciones de cuidado. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene toda la información de los trabajadores, de los pensionados, de los montos de pensiones y de los jubilados que trabajan, entre otras. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente tiene toda la información sobre los fallecidos en situaciones de desastre, posee el número de los lesionados y las pérdidas que han sufrido. Diversos organismos tienen la posibilidad, mediante el sistema de información estadística complementario, de obtener estadísticas desglosadas por edad para el cumplimiento de sus funciones.

La ONEI ejerce también como rectora del sistema de encuestas de hogares en el país. Al igual que del sistema de estadísticas continuas, tiene una estructura vertical, es decir, se genera desde el municipio y se hacen agregados provinciales hasta el nivel de nación. El sistema de encuestas de hogares proporciona otro conjunto de indicadores que complementan aquellos que obtienen del sistema de demografía y de los sistemas complementarios de los organismos.

La Encuesta Nacional de Ocupación se realiza anualmente a la población de 15 años y más y contiene toda la información sobre el empleo. Es una encuesta permanente donde se pueden incorporar módulos que respondan a las demandas emergentes de información, como ocurre con el Índice de Pobreza Multidimensional, incorporado recientemente. La encuesta de situación económica de los hogares contiene el indicador de gasto en salud, la encuesta de trabajadores por cuenta propia ofrece información sobre todo lo que es el empleo no estatal. Tenemos encuestas permanentes y encuestas ocasionales diseñadas en respuesta a las necesidades informativas.

En 2017 se realizó el trabajo de campo de la Encuesta Nacional de Envejecimiento de la Población, con representatividad nacional por zona urbana-rural, en cuatro regiones del país, por sexo y tres grupos poblacionales de edad 50 a 59, 60 a 74 y 75 años y más. La misma se diseñó de manera que sirviera como línea de base para un estudio longitudinal y se conformó como el primer estudio longitudinal sobre envejecimiento en Cuba, donde se alcanzó a 18.600 personas de 50 años y más y abarcó temáticas como seguridad económica (fuentes de ingresos, seguridad social, políticas de empleo, de jubilación, la participación social y comunitaria, el voluntariado), estado de salud (salud autopercibida, consumo de medicamentos, síndromes geriátricos, estados nutricionales, factores de riesgo, salud sexual y reproductiva), entornos y redes (vivienda, discriminación, maltrato, privación del patrimonio, redes de apoyo, acceso a TICS, medios de comunicación), cuidados y cuidadores.

El desarrollo de este sistema de información implica que Cuba disponga de información desglosada por edad de la vejez para el seguimiento al alrededor del 70% de las metas que involucran los derechos de las personas mayores.

Estos logros que hemos tenido son consecuencia de la voluntad política y fueron acompañados por la CEPAL y por organismos del sistema de las Naciones Unidas. La Encuesta Nacional de Envejecimiento de la Población se realizó con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el despliegue tecnológico que requiere tener esta red de estadística son resultado de proyectos con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Tenemos muchas prioridades y desafíos: hacer un mayor uso de los datos existentes, capacitar a los directivos y tomadores de decisiones en los niveles locales para que puedan utilizar los datos de población en la planificación del desarrollo o definir estrategias para aumentar la capacidad de producir estadísticas desglosadas por edad. Es necesario incorporar los conceptos de ciudades amigables, con indicadores que pueden definir que una ciudad lo sea o no, así como los cuidados, la incorporación de violencia sexual, de violencia física. Estas son algunas lagunas de información, lo que hace que sean prioridades y desafíos para nuestro sistema.

A pesar de las limitaciones que todavía existen, las prácticas realizadas por Cuba pueden evaluarse como buenas y el sistema estadístico oficial cubano tiene posibilidades de incorporar la edad de la vejez en la disponibilidad de datos para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## IX. Arreglos institucionales para apoyar la implementación integrada de los ODS

---

Conocer los mecanismos que se están implementando para hacer efectiva la Agenda 2030 es fundamental, ya que el intercambio de experiencias entre países enriquece los procesos nacionales. Ejemplos de coordinación, la intersectorialidad o la multiactorialidad son parte de los métodos de trabajo que los países latinoamericanos y caribeños están poniendo en práctica para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En esta sección se indica que los Estados deben realizar un arduo trabajo en la búsqueda por implementar la Agenda 2030, y que en el caso de las instituciones nacionales de personas mayores deben asumir un papel como actor central en la coordinación intersectorial para lograr su consecución e incorporar la agenda de derechos humanos de las personas mayores.

Se entregan antecedentes sobre el trabajo desarrollado por México para implementar la Agenda 2030. Se hace hincapié que en el país su puesta en práctica no solo recae en las autoridades federales, sino también en los gobiernos locales y la sociedad civil. Se describen los mecanismos existentes y se sitúa el envejecimiento demográfico como uno de los retos que deberá afrontar el país en las próximas décadas.

**Humberto Soto**  
Oficial de Asuntos Sociales  
de la Unidad de Desarrollo Social  
de la sede subregional de la CEPAL en México

El abordaje de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel nacional ha implicado crear instancias normativas, entes coordinadores, comités, consejos o grupos de trabajo, para trasladarla a la práctica, particularmente en lo que al principio de integralidad se refiere, y que establece la importancia de trabajar coordinadamente entre distintos sectores, así como la invitación a que otros actores se sumen a su implementación.

En este contexto, uno de los principales retos identificados es lograr la coordinación, la intersectorialidad y la articulación entre actores en el proceso de implementación de la Agenda 2030.

¿Dónde aparece la Convención? En la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores se pueden identificar nueve grandes rubros temáticos: igualdad y no discriminación, independencia y autonomía, seguridad y no violencia, el tema de la salud, la privacidad y la intimidad, la vivienda, la accesibilidad y movilidad, recreación y el esparcimiento y el acceso a la justicia. La garantía de cumplimiento de los derechos humanos asociados a estos rubros proviene de diversos actores, por lo que es fundamental lograr que dichos actores se articulen.

¿Por qué es relevante articularse con la Agenda 2030? Los países están haciendo un esfuerzo por estructurar institucionalmente las metas



y los objetivos de la Agenda 2030. En este proceso están identificando los organismos estatales que se corresponden con cada una de las metas y objetivos, y abordando el reto de la coordinación entre dichos actores. En el caso particular del envejecimiento y las personas mayores, la articulación con la Agenda 2030 puede favorecer su proceso particular de coordinación entre los actores que se involucran particularmente en la temática.

¿Cómo abordar la necesidad de identificar a los actores? Por ejemplo, en el elemento igualdad y no discriminación se deben identificar las instituciones para prevenir la discriminación en los países; en el tema de independencia y autonomía se deben ubicar las instituciones que elaboran aspectos de desarrollo social pero también de trabajo (empleo) y de seguridad social (pensiones); o si hablamos de seguridad y no violencia deben considerarse instituciones como el ministerio público o la policía; y si se tocan temas de vivienda, se deberá identificar organismos encargados de la infraestructura.

En el centro de este proceso debieran encontrarse, en nuestro contexto, las instituciones de envejecimiento. Ya sea un instituto, un ministerio, un ente coordinador o una dirección, lo importante es el papel que debe tomar como actor central de la coordinación intersectorial. Ese papel puede extenderse a otros actores.

En los temas médicos existen diversos actores privados como las farmacéuticas o los investigadores; en el tema de accesibilidad y movilidad se puede involucrar a múltiples actores de la academia, del sector privado y de la sociedad civil, personas interesadas en procesos de mejora de la movilidad y de la accesibilidad. En este proceso se puede involucrar a especialistas en temáticas específicas. Tal es el caso de especialistas en sociología para entender cómo se maneja la privacidad y el espacio de independencia de las personas mayores; especialistas en temas de economía para comprender de independencia y autonomía económica; o expertos en administración pública para articular la agenda y proveer justicia, modificando normativas, creando leyes y garantizando su cumplimiento.

Para lograr esta coordinación intersectorial y entre actores se identifican retos a dos niveles. A nivel estratégico, se requiere definir las normas o reglas de actuación de los actores, incluidos los roles y el ente rector. A nivel operativo se requiere articular acciones concretas. Los retos son lograr que los distintos niveles de la institucionalidad incorporen la coordinación intersectorial y entre actores:

- Normativa, con marcos que permitan la acción intersectorial.
- Planificación, que derive mandatos hacia la coordinación y orientación de acciones intersectoriales e inter actorales.
- Instituciones, con el respaldo adecuado y con claridad de funciones (coordinadoras o implementadoras).
- Programas, que en este contexto debieran ser conjuntos y articulados.
- Recursos, con posibilidad de ejecutar presupuestos conjuntos.

La mayoría de los países ha realizado esfuerzos en la planificación, pero por sí misma la planificación no puede hacer el trabajo de implementar.

¿Cómo llevar de la teoría a la práctica estos temas? En el paso de la planificación a la implementación surgen diversos retos. El primero es lograr romper la lógica sectorial de nicho, en la que prevalece la falta de voluntad para compartir información. La idea es buscar elevar el nivel de alienación de los programas existentes, crear programas homologados y homogéneos que permitan a su vez reducir la duplicidad de esfuerzos y potenciar los recursos utilizados.

Puede ser necesario considerar la asignación de recursos progresivos a las poblaciones que más lo necesitan, incluso por justicia social. Este puede ser el caso de una población adulta mayor que en su momento aportó a la economía, aportó a la sociedad y se merece ese respaldo.

La importancia de la integralidad se ha observado en la práctica en los sistemas de protección social: existen experiencias previas en este contexto porque la protección social es intersectorial *per se*: salud,

pensiones, vivienda, empleo, son generalmente temas abordados por distintas instituciones del aparato estatal, que tienen que estar coordinadas entre sí.

Adicionalmente, la coordinación entre los niveles de gobierno es muy importante, pero a su vez muy compleja. ¿Cómo hacerlo? Una alternativa es la Gestión Tradicional por Resultados que plantea que, desde las estrategias hasta los programas y los planes de acción, a modo de pirámide se van articulando en un esquema de objetivos compartidos o comunes de acuerdo con el nivel que les corresponde. De ese modo se crea una estrategia de un nivel de gobierno que pueda servir como línea de acción de otro nivel gubernamental.

El reto es grande, pero es importante trabajar para lograr hacer realidad esta coordinación entre sectores, actores y distintos niveles de gobierno que impulse al proceso de desarrollo planteado por la Agenda 2030 y las agendas transversales como la de envejecimiento y personas mayores.

## **Rocío Pérez**

### Directora para Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es universal. Tiene como eje central erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, con el mandato principal de no dejar a nadie atrás.

Los factores por considerar en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en México son tres: los institucionales para fortalecer la coordinación interinstitucional y la implementación a nivel nacional y local; los financieros para contar con recursos disponibles y lograr cooperación internacional; y los técnicos relacionados con el monitoreo y evaluación. Debe haber sostenibilidad y armonía entre todos estos factores.

México declaró el cumplimiento de la Agenda 2030 como un compromiso de Estado. Para ello tiene un camino recorrido con la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuando desarrollamos una fuerte capacidad institucional que adecuamos, ajustamos y mejoramos por ser la Agenda 2030 más amplia, con muchos más objetivos. Nuestro principal reto es la coordinación interinstitucional.

Los ODS no son una responsabilidad exclusiva de la autoridad federal, sino que requieren de una participación y presencia de todos los actores. México estructuró institucionalmente la Agenda 2030. Al centro ubicó el Consejo Nacional de la Agenda 2030, que está dirigido desde la Presidencia, lo que nos permite ampliar la participación a las

dependencias que conforman el ejecutivo federal. Le siguen los gobiernos locales, a través de la Comisión del Consejo Nacional de Gobernadores, la academia, el sector privado, la sociedad civil y los poderes de la Unión. Cada ministerio tiene una función coordinadora de alguno de los ODS, pero hay muchos que son transversales.

Se está elaborando una estrategia nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030 que busca la participación de todos los sectores. Para su funcionamiento se instaló un consejo que se organiza a través de comités: el comité de la estrategia nacional, el comité de seguimiento y evaluación, y otros comités sobre personas libres, sanas y seguras, personas preparadas productivas e innovadoras, personas comprometidas con las ciudades, la naturaleza y el medio ambiente, y personas unidas trabajando para no dejar a nadie atrás. El tema de personas mayores es un tema transversal por lo que las dependencias que tienen incidencia van a participar en los cuatro comités.

Para la disponibilidad de datos existe un comité técnico especializado en los ODS donde participan el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Ambas entidades generan datos nacionales y tienen un amplio reconocimiento a nivel internacional. La modalidad de trabajo promueve la transparencia, la rendición de cuentas y sobre todo el acceso a toda la población de los datos, que son publicados y constantemente actualizados en una plataforma gubernamental que permite acceder a ella de manera automática.

El Congreso de la Unión instaló un grupo de trabajo para dar seguimiento legislativo a los ODS. Este es uno de los elementos esenciales al momento de generar acciones conjuntas, ya que aglutina a muchas de las comisiones del Senado y puede organizarlas para que se centren en dar cumplimiento a los ODS.

En diferentes Estados se ha logrado establecer una comisión ejecutiva para el cumplimiento de la Agenda 2030. Cada una de las 32 entidades federativas que conforman el Estado Mexicano tienen un órgano de seguimiento a mayor o menor nivel. Más de

300 ayuntamientos ya cuentan con mecanismos similares, lo que corresponde al 10% del total. Se está tratando de que cada entidad, cada municipio, tenga un órgano de seguimiento y de implementación que establezca sus planes de trabajo para dar seguimiento a la Agenda 2030.

La Ley de Planeación fue reformada para alinearla con los ODS en el presupuesto de 2018 y se logre una planeación subnacional a 20 años. Este es un logro complejo porque debemos ponernos de acuerdo qué se logrará en este lapso.

Para nosotros la participación de toda la sociedad es sumamente importante. En el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, nuestro país ya presentó dos informes voluntarios. El último de ellos fue abierto a consulta de las ONG, academia y sociedad civil para poder fortalecerlo. La apropiación de la Agenda 2030 por parte de México nos permite que todos los actores se sumen a la responsabilidad de su implementación.

Los cambios demográficos de nuestro país implican retos. Las personas mayores forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad y tenemos como un desafío muy grande el crecimiento que exhibirán el año 2050. El cambio demográfico nos obliga a abrir espacios para la participación y que la Agenda 2030 sea inclusiva. Esto solamente se logrará a través de la apropiación de la Agenda.

En cuanto a la Cooperación Sur-Sur esperamos tener la colaboración de los organismos internacionales en el diseño de los planes nacionales de desarrollo. México ha tenido un papel activo al tratar de promover estas iniciativas en diferentes marcos y acuerdos, y nuestra intención es reforzar la cooperación, ya que somos impulsores de muchas resoluciones de las Naciones Unidas, como la alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo, el Comité de Cooperación Sur-Sur y también del Foro de Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible.

## X. Conclusiones

---

### **Emiliana Rivera**

Directora Ejecutiva del Consejo Nacional  
de la Persona Adulta Mayor de Costa Rica

Esta reunión tuvo el propósito de constituirse en un punto de partida para dar seguimiento al tema de las personas mayores en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Al respecto, son muchos los asuntos que preocupan a los países de la región para el cumplimiento y seguimiento de los ODS. De ahí que el acento en las personas mayores debe impregnar todo el proceso. Por lo que el tema debe ser visibilizado con más energía.

- Se ha puesto de manifiesto la importancia de la conformación de un grupo de trabajo ad hoc integrado por los países de la región para que brinden el seguimiento al tema. Y se les ha invitado a que las instituciones nacionales de personas mayores participen en el Foro de Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible a celebrarse en la Sede de la CEPAL en Santiago del 22 al 26 el abril de 2019 (<https://foroalc2030.cepal.org/2019/es>).
- Se indica la importancia de dar continuidad al proceso de seguimiento regional sobre la incorporación del envejecimiento en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región. Para ello se sugiere

elaborar una Memoria de la presente reunión con la discusión celebrada y sus principales conclusiones y recomendaciones.

- Los expertos presentes reconocieron el camino recorrido a lo largo de las últimas décadas, y evaluaron como centrales el desarrollo de una estrategia de trabajo que involucre un contacto más sistemático entre los países, tal como ocurrió con el proceso de elaboración de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, cuando se realizaron reuniones de seguimiento de la Declaración de Brasilia, las que permitieron reforzar la toma de conciencia y los posibles contenidos de un instrumento jurídicamente vinculante.
- En el ámbito nacional se sugirió definir no más de cuatro asuntos de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores que sirvan para sensibilizar acerca de la implementación de la Agenda 2030 y para que sean incorporados en los informes de avance que los Estados presentan en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible.
- Se resalta que, con respecto a años anteriores, hay más países que están avanzado en relación con sus políticas para personas mayores, y que ese proceso debe consolidarse en el conjunto de la región.
- Se valora ampliamente la presente reunión como un primer paso para continuar con el trabajo que se ha desarrollado, así como para incidir en la vinculación entre los derechos de las personas mayores y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Al respecto, la CEPAL externa su disposición a colaborar con los países para alcanzar dicho propósito.

Por último, se hace énfasis en los siguientes puntos:

- Continuar con la discusión sobre la conformación de un grupo de trabajo ad hoc sobre envejecimiento, a partir de la estructura de trabajo ya establecida en la Conferencia



Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores.

- Definir una agenda de posibles reuniones con el fin de planificar la participación de las personas expertas en los asuntos del envejecimiento y realizar los arreglos a lo interno de los países.
- Proponer la realización de un evento paralelo en el marco del Foro de Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible de abril de 2019, donde se presentarán los resultados sustantivos de la presente reunión.
- Solicitar la colaboración del Presidente del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, de las Naciones Unidas, para que apoye la realización de un evento paralelo de los países de América Latina y el Caribe en su próximo período de sesiones de 2019.
- Continuar desarrollando esfuerzos para lograr la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores por parte de a lo menos cuatro países.

El vínculo entre los derechos humanos, las personas mayores y la Agenda 2030 es importante porque el envejecimiento es quizás la transformación demográfica más importante de esta época. Se trata de un proceso en marcha, con variaciones subregionales y entre países, pero bien establecido. En América Latina y el Caribe el proceso de envejecimiento se produce de manera más rápida que en otros continentes. La población de 60 años y más, formada en la actualidad por unos 76 millones de personas, tendrá un período de amplio incremento que la llevará a alcanzar 147 millones de personas en 2037 y 264 millones en 2075.

El escenario regional en el que ocurre el envejecimiento es diverso y en algunos casos preocupante. La mayoría de los países se caracteriza por la desigualdad, la pobreza, el agotamiento de un modelo de crecimiento económico, el avance del desempleo y del empleo de baja productividad y una institucionalidad social aún en proceso de maduración.

Pese a que hay preocupaciones particulares en cada uno de los países de la subregión con respecto a la implementación de la Agenda 2030, un balance general permite identificar también sintonía entre ellas. Indudablemente, las medidas a poner en práctica han de responder a las particularidades de cada lugar, pero han de ser concordantes con las orientaciones generales que enmarcarían el quehacer en la materia en los próximos años. En tal sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —y mientras no exista un instrumento internacional la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores— sirven de marco para poner en el centro a la autonomía y la dignidad ya sea para la defensa de los derechos de las personas mayores o para el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a mejorar su bienestar.

Los acuerdos suscritos en esta reunión permitirán a los países de la región, y en particular aquellos a los que sirve la Sede Subregional de la CEPAL en México, continuar impulsando las acciones que faciliten la incorporación de las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. Las experiencias compartidas sin duda fueron de una notable riqueza y facilitan la identificación de áreas de la Cooperación Sur-Sur, así como la ponderación de los desafíos comunes que tienen los países de América Latina y el Caribe para que las personas mayores sean partícipes y beneficiarias del desarrollo sostenible.

En estas páginas se ofrecen las contribuciones que los participantes de la reunión realizaron durante su desarrollo. Se brindan antecedentes conceptuales, metodológicos y prácticos que servirán de base para discusiones futuras, así como para hacer visibles a las personas mayores en este compromiso mundial en favor del desarrollo sostenible.



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