

Seguridad social, trabajo y derechos humanos para las personas mayores en la América Latina y el Caribe

CRISNA CUHCATLA MÉNDEZ
YUNUEN NICTE RODRÍGUEZ PIÑA
NANCY ESCALANTE RIVAS



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

CUADERNOS DE POLÍTICAS
PARA EL BIENESTAR

11

CUADERNOS DE POLÍTICAS
PARA EL BIENESTAR

XI

Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

Secretario general
Gibrán Ramírez Reyes

Este material fue elaborado por Crisna Cuchcatla Méndez, Yunuen Nichte Rodríguez Piña, Nancy Escalante Rivas y el becario Carlos Alejandro Vélez Echegaray, bajo la dirección de de José Antonio Hernández Sánchez y de Miguel Ángel Ramírez Villela, respectivamente director ejecutivo de Investigación y Proyectos, y jefe de la División de Proyectos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Políticas para el Bienestar (año 1, núm. 11, diciembre de 2020) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10100, Ciudad de México. Tel. 55 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

Edición: Ana Cecilia Zapien, Gwennhael Huerta y Antonio Álvarez.

Diseño y formación: Janín Muñoz Mercado

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN: En trámite.

**Seguridad social,
trabajo y derechos
humanos para las
personas mayores
en la América Latina
y el Caribe**

**CRISNA CUCHCATLA MÉNDEZ
YUNUEN NICTE RODRÍGUEZ PIÑA
NANCY ESCALANTE RIVAS**



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1. ENVEJECIMIENTO Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA	15
1.1 Proceso demográfico del envejecimiento	16
1.2 Situación económica en la vejez	27
CAPÍTULO 2. TRABAJO EN LA VEJEZ	48
2.1 Condiciones ocupacionales	49
2.2 La participación laboral por grupo etario y sexo	63
CAPÍTULO 3. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES	74
3.1 Vulnerabilidad y discriminación en la vejez	76
3.2 Marcos normativos para los derechos humanos de las personas mayores	87
3.3 Principales acciones para la atención de las personas mayores, la discriminación y otros grupos vulnerables	101
CONCLUSIONES	117
ANEXO I	122
REFERENCIAS	124

Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje de población por grupos etarios en América Latina y el Caribe, 1950-2050	17
Gráfica 2. Población de 65 años o más en América Latina y el Caribe, 1950-2050	17
Gráfica 3. Tasa de fecundidad y mortalidad en América Latina y el Caribe, por regiones, 1950-2050	19
Gráfica 4. Tasa de fecundidad y esperanza de vida al nacer en América Latina y el Caribe, 2020	22
Gráfica 5. Tasa de fecundidad e índice de envejecimiento, 2020	25
Gráfica 6. Financiamiento del consumo en la vejez, último año disponible	29
Gráfica 7. Pobreza por grupo etario, 2018	31
Gráfica 8. Evolución de la cobertura pensionaria en 18 países de América Latina, 2000-2017	38
Gráfica 9. Cobertura pensionaria y tasa de participación laboral de las personas de 65 años o más, 2017	43
Gráfica 10. Tasa de crecimiento de la cobertura de pensiones y de la proporción de personas que recibe una pensión y trabaja, 2000 y 2018	45
Gráfica 11. Tasa de actividad por sexo en América Latina y el Caribe, 1980-2050	50
Gráfica 12. Posición en la ocupación, 2000-2019	53
Gráfica 13. Posición en la ocupación, 2018	55
Gráfica 14. Desempleo de corta y larga duración por grupo etario, 2018	60
Gráfica 15. Distribución de la población ocupada por decenios, 2019	64

Gráfica 16. Tasa de participación laboral de las personas mayores, por decenio y sexo, 2019	65
Gráfica 17. Posición en la ocupación de las personas mayores, por decenios y sexo, 2019	67

Índice de tablas

Tabla 1. Arreglos residenciales en hogares con personas mayores, último año disponible	34
Tabla 2. Pensiones, pobreza y envejecimiento	36
Tabla 3. Brecha de cobertura contributiva por quintil de ingreso, 2015	40
Tabla 4. Condiciones de ocupación por grupo de edad, último año disponible	57
Tabla 5. Agrupación por etapa de envejecimiento, cobertura y participación laboral	62
Tabla 6. Programas para la empleabilidad	70
Tabla 7. Encuestas sobre las personas mayores y la discriminación de las oficinas nacionales de estadística	78
Tabla 8. Factores de vulnerabilidad en la población de 65 años o más, 2019	80
Tabla 9. Discapacidades y limitaciones de las personas mayores, 2015	81
Tabla 10. Dependencia de las personas mayores, 2015	82
Tabla 11. Ratificación de los convenios en materia de derechos humanos de personas mayores y otros grupos vulnerables	96
Tabla 12. Marco institucional sobre las personas mayores y la discriminación	110
Tabla 13. Programas para proteger a diversos grupos vulnerables	111

Tabla 14. Acciones de los gobiernos para atender a las personas mayores, la discriminación y otros grupos vulnerables

115

INTRODUCCIÓN

Los países de la región de América Latina y el Caribe atraviesan por un proceso de envejecimiento acelerado que demanda respuestas eficaces y rápidas a los retos futuros que esto conlleva. Así, los estudios regionales sobre la vejez y el envejecimiento se han enfocado en su caracterización desde una perspectiva demográfica y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Sin embargo, a estos desafíos se suman otros, como la feminización de la vejez, la permanencia de las personas de 65 años o más en un mercado laboral que las segrega y dificulta su inserción, y la negación sistemática de derechos a pesar del empuje que ha tenido la no discriminación en el entorno internacional.

Lo anterior tiene lugar en un contexto de amplias desigualdades en el acceso al empleo y los sistemas de pensiones, y en general, para el ejercicio de derechos. El incremento de la población de personas mayores se traduce en desafíos para la sostenibilidad de los sistemas de salud y protección social, ya que se reducirá el número de personas en activo que generen ingresos individuales y colectivos para financiarlos, a la vez que el gasto puede aumentar debido a la mayor cantidad de personas en la vejez y su cada vez más elevada esperanza de vida.

Al respecto, con frecuencia se presupone que las personas mayores salen del mercado laboral y dejan de generar ingresos para vivir de ahorros, pensiones y activos acumulados a lo largo de su vida, así como de transferencias privadas. No obstante, esta con-

cepción socializada de la vejez no coincide con el comportamiento actual, ya que una proporción creciente de personas de edad continúa trabajando. Esta tendencia puede deberse a que desean continuar económicamente activas o a que las inequidades en las oportunidades y la elevada informalidad en América Latina y el Caribe dificultan ahorrar lo suficiente para financiar una pensión o para adquirir otros activos.

Diversas declaraciones y convenciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) establecen que las personas mayores tienen derecho a decidir si quieren emplearse y a hacerlo en condiciones dignas. No obstante, con frecuencia se les niega el derecho al trabajo por estereotipos relacionados con la edad. Por ejemplo, en México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017, la falta de oportunidades para encontrar trabajo fue señalada como uno de los problemas más importantes al que se enfrentan las personas mayores, sólo después de la pensión insuficiente para cubrir necesidades básicas.

Comprender cuáles son las condiciones que experimentan las personas mayores en sus empleos, así como los alcances y limitaciones de los sistemas de pensiones para evitar el empobrecimiento, son tareas necesarias para garantizar que el trabajo en la vejez sea una decisión libre, basada en el deseo de autosuficiencia y autovaloración, y no en restricciones económicas; así como para determinar las acciones de política pública y las áreas prioritarias de atención. Por desgracia, la negación de derechos a las personas mayores no acontece exclusivamente en el mercado laboral, sino que está presente en sus relaciones y actividades en múltiples esferas sociales. La exclusión sistemática de este grupo poblacional se relaciona con la discriminación por edad, a la que se suman

las actitudes discriminatorias por otros motivos, como ser mujer, migrante, indígena, y tener discapacidades o preferencias sexuales diversas, lo que se traduce en discriminación múltiple.

Aunado a esto, las personas de edad están expuestas a situaciones de vulnerabilidad como la pobreza y el maltrato, que acentúan aún más su exclusión y constituyen una violación a sus derechos humanos, los cuales han sido consagrados en una multitud de convenios en el ámbito internacional y regional. Dichos instrumentos normativos han tenido aceptación entre los países de América Latina y el Caribe, y esto se ha reflejado en los entramados institucionales nacionales, orientados a diseñar estrategias e implementar acciones en materia de discriminación y propiciar la integración plena de las personas mayores en la sociedad. Asimismo, la producción de información relativa a este grupo y a los estereotipos que permean su día a día ha permitido visibilizar y reconocer la prevalencia y manifestaciones de la discriminación.

Ante esta realidad, en el presente documento se lleva a cabo un análisis sobre las personas mayores desde tres ejes principales: el sociodemográfico, el del mercado de trabajo y el de la discriminación, con el objetivo central de contribuir a la discusión regional y fortalecer el diálogo entre los organismos internacionales e instituciones locales, y así reafirmar la inclusión de estos desafíos en una agenda prioritaria.

Con este objetivo, el estudio se divide en tres capítulos. En el primero se hace una reflexión sobre las características del proceso de envejecimiento demográfico en América Latina y el Caribe, mediante la cual se identifican aquellas tendencias comunes que permiten agrupar a los países de acuerdo con la etapa de transición en la que se encuentran y la situación socioeconómica de las personas mayores en relación con sus fuentes de ingreso, la incidencia de la

pobreza y el alcance de los sistemas de pensiones. En el segundo se examinan los rasgos y tendencias del empleo en la vejez y las condiciones en las que tiene lugar. En el tercero se analiza la situación de vulnerabilidad y discriminación de las personas mayores y se describe la evolución de los marcos normativos internacionales y nacionales, las leyes especializadas y los programas destinados a las personas mayores y a evitar la discriminación.

CAPÍTULO 1. ENVEJECIMIENTO Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

La caída de la fecundidad y la reducción de la mortalidad resultó en el cambio de la estructura poblacional de América Latina y el Caribe, de forma que la proporción de infantes disminuyó y se acentuó la presencia de personas adultas, lo cual, en un principio, implicó que la población en edad de trabajar superara a los niños y personas mayores. Con el paso del tiempo, el tamaño relativo de los grupos más envejecidos se ha incrementado mientras que los más jóvenes han disminuido, lo que ha dado lugar a un proceso de envejecimiento acelerado, pero heterogéneo, en los países de esta región.

El incremento de la población de 65 años o más se traduce en múltiples desafíos para los Estados nacionales, pero su incidencia económica y social no está predeterminada sino que depende de la capacidad de cada país para generar políticas públicas acordes a los cambios demográficos actuales y futuros. Para diseñar respuestas efectivas, es necesario conocer las características del proceso de envejecimiento, su intensidad y particularidades en cada uno de estos países, además de reflexionar sobre los mecanismos de soporte del ingreso en la vejez y el papel que juega el Estado, las familias y las mismas personas de edad en el financiamiento del consumo durante esta etapa, así como las consecuencias de sus alteraciones sobre los estándares de vida.

Por ello, en la primera parte de este capítulo se examinan las principales tendencias demográficas que impulsan el proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe; mientras que, en la segunda, se analiza la situación socioeconómica de las personas mayores en cuanto a sus fuentes de ingreso, la incidencia de la pobreza y el alcance de los sistemas de pensiones.

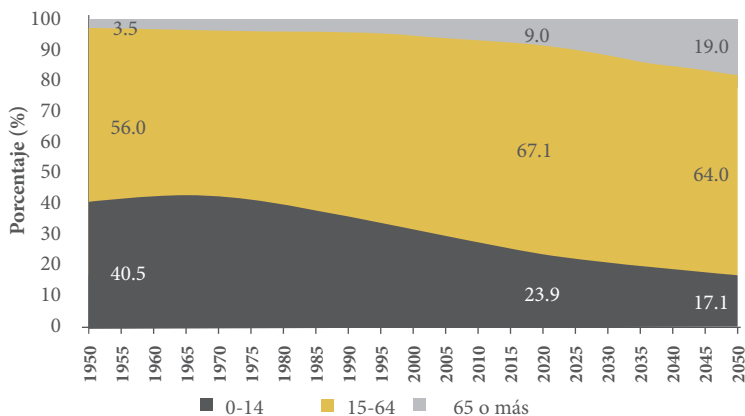
1.1 Proceso demográfico del envejecimiento

Los países de América Latina y el Caribe¹ atraviesan por un proceso de envejecimiento que, a diferencia de otras partes del mundo, se caracteriza por un ritmo acelerado que demanda de los gobiernos respuestas eficaces y rápidas. El porcentaje de personas en edad activa (15 a 64 años) empezó a disminuir en la década de 1960 y diez años después el peso de los dependientes jóvenes (0 a 14 años) también fue en descenso, mientras que la presencia de personas mayores se ha ido acentuando, principalmente desde principios del presente siglo (véase la Gráfica 1). Así, en 2020, las personas de 65 años o más representan 9% de la población, pero se proyecta que para 2050 alcancen 19%. Esto quiere decir que, en tan sólo tres décadas, 1 de cada 5 personas pertenecerá a este grupo de edad (véase la Gráfica 2).²

¹ Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Cuba, Curazao, República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes Británicas, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

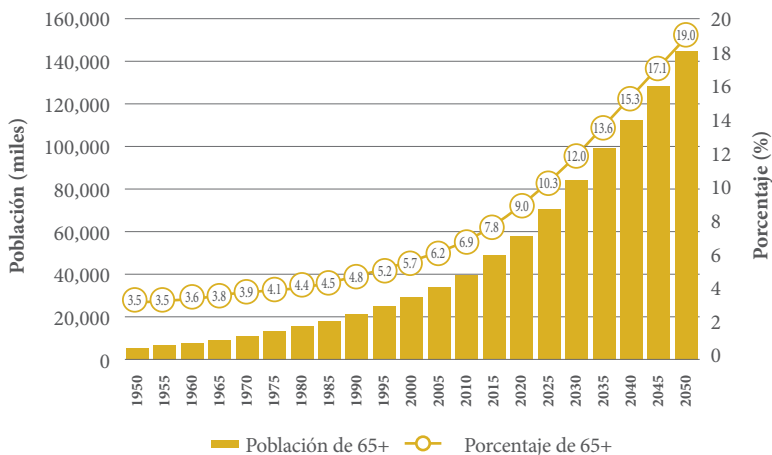
² CELADE-CEPAL, *Tendencias recientes de la población de América Latina y el Caribe*, p. 2. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia_mundial_de_la_poblacion_2019.pdf

Gráfica 1. Porcentaje de población por grupos etarios en América Latina y el Caribe, 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con base en la población por sexo y edad de UNFPA, 2019.

Gráfica 2. Población de 65 años o más en América Latina y el Caribe, 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con base en la población por sexo y edad de UNFPA, 2019.

Lo anterior es resultado de la caída en la fecundidad y la reducción de la mortalidad registradas desde la segunda mitad del siglo xx (véase la Gráfica 3). En conjunto, estas tendencias se tradujeron en cambios en la estructura etaria de la población, de forma que la proporción de infantes disminuyó y se acentuó la presencia de personas adultas. En un primer momento, esto implicó que la población en edad de trabajar superara a aquella considerada dependiente —niños y personas mayores—, lo que dio lugar al fenómeno conocido como “bono demográfico”, con el cual aumentaron las posibilidades de ahorro e inversión para promover el crecimiento económico. No obstante, esta ventana de oportunidad se ha ido cerrando con el paso del tiempo, ya que el tamaño relativo de los grupos más envejecidos se incrementa mientras que los grupos etarios más jóvenes disminuyen.

En América Latina y el Caribe, la tasa de fecundidad descendió de 5.9 a 2 hijos por mujer entre 1950 y 2020,³ hecho que está relacionado con las mejoras en los sistemas de salud y salubridad, así como con la implementación de políticas de planificación familiar que posibilitaron la postergación de la maternidad y la elección del número de hijos que se desea tener.⁴ Se espera que la tendencia a la baja se mantenga hasta llegar a 1.7 hijos por mujer en 2050, valor próximo al promedio europeo en la actualidad,⁵ que se ubica por debajo de la tasa en la que el crecimiento poblacional es nulo —la tasa de reemplazo poblacional es de 2.1 hijos por mujer—.

Sin embargo, en países como Cuba, Barbados, Costa Rica y Chile, donde la caída de la fecundidad fue relativamente temprana,

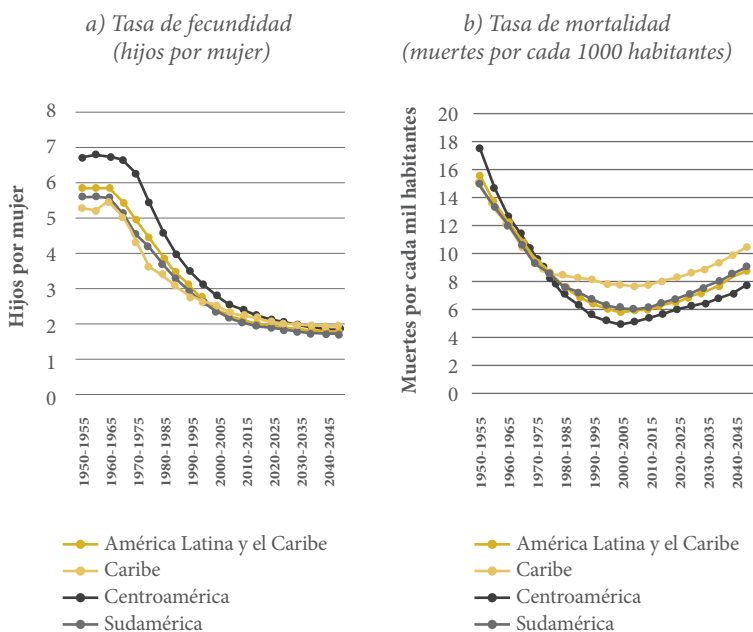
³ UNFPA, *World Population Prospects, 2019 Revision*, 2019. Disponible en https://population.un.org/wpp/Publications/Files/wpp2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf

⁴ Sandra Huenchuan, *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos*, CEPAL, Santiago de Chile, 2018.

⁵ *Idem*.

en la década de 1960, la tasa de fecundidad ya se ubica alrededor de 1.7 hijos por mujer; mientras que en aquellos en los que la reducción comenzó en la década de 1980, como Guatemala (2.9), Bolivia (2.8), Panamá (2.8) y Honduras (2.5), la tasa se encuentra por arriba del promedio regional y se proyecta que alcancen los 1.7 hijos por mujer 20 años después que el resto, es decir, en 2070.⁶

Gráfica 3. Tasa de fecundidad y mortalidad en América Latina y el Caribe, por regiones, 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con base en las tasas de fecundidad y mortalidad de UNFPA, 2019.

⁶ *Idem.*

Por su parte, las mejoras en el tratamiento y control de enfermedades infecciosas y parasitarias se tradujeron en la reducción de la mortalidad y el incremento de la esperanza de vida. Entre 1950 y 2020, la tasa de mortalidad pasó de 15.5 a 6.3 personas por cada 1000 habitantes y la caída fue aún más pronunciada para los menores de cinco años, con una reducción de 187 a 19 muertes por cada 1000 nacidos vivos. Un aspecto característico de América Latina y el Caribe es que, a diferencia de los países desarrollados, el descenso de la mortalidad tuvo lugar por medio de la mayor supervivencia de los infantes, derivada del control de complicaciones perinatales y enfermedades comunes, así como de una mejor nutrición.⁷

De ahí que la esperanza de vida al nacer en América Latina y el Caribe se elevara de 52 a 75 años, cifra que en la actualidad es mayor que la de Asia (73) y África (63), pero inferior a la de Norteamérica (79) y Europa (78).⁸ Asimismo, se estima que una persona que en el presente tiene 65 años podrá vivir 18 años más, mientras que en 2050 podrá vivir hasta 21 años más.⁹ Por lo mismo, se espera que en tres décadas la proporción de adultos mayores de entre 80 y 89 años se eleve de 17.6% a 22.8%, es decir, 5.2 puntos porcentuales.

En la diferenciación por sexo, las mujeres viven en promedio siete años más que los hombres —79 y 72 años, respectivamente— y su esperanza de vida en la vejez es dos años superior —19 y 17 años, respectivamente—. En consecuencia, ellas predominan entre las personas de edad, con 128 por cada 100 hombres. A su vez, esto implica que una proporción cada vez mayor será viuda, y debido a la menor escolaridad, integración laboral y salario de las mujeres,

⁷ CEPAL, *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, Santo Domingo, 2008. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2894/1/S0800268_es.pdf

⁸ CELADE-CEPAL, *op. cit.*, p. 3.

⁹ UNFPA, 2019.

esto puede derivar en la pérdida parcial o total de sus ingresos. Además, conforme aumenta la edad se agudiza la feminización de la vejez, es decir, hay una mayor proporción de mujeres que de hombres entre los adultos mayores.

Si bien la mayor esperanza de vida es una realidad en todos los países, persisten disparidades relevantes. Entre aquellos que alcanzan el mayor valor del indicador, como Martinica (82.3), Guadalupe (81.9), Islas Vírgenes Británicas (80.3) y Costa Rica (80), y aquellos con el menor valor, como Haití (63.5), Guyana (69.7), Bolivia (71) y Surinam (71.5), las diferencias oscilan entre 9 y 19 años. Por otro lado, mientras que la brecha en la esperanza de vida por género es uno a dos años superior al promedio regional en Uruguay, Venezuela y El Salvador, en varios países del Caribe anglófono, como Antigua y Barbuda, Santa Lucía, Barbados y Jamaica, es tres años inferior.

Las diferencias en la tasa de fecundidad y la esperanza de vida observadas en la región describen diferentes etapas de transición demográfica; mientras que para algunos países el bono demográfico está a punto de agotarse, otros todavía cuentan con 50 años para su aprovechamiento.¹⁰ A partir de la esperanza de vida y la tasa de fecundidad, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹¹ clasificó a los países de la región en cuatro etapas de transición demográfica: moderada, plena, avanzada y muy avanzada.

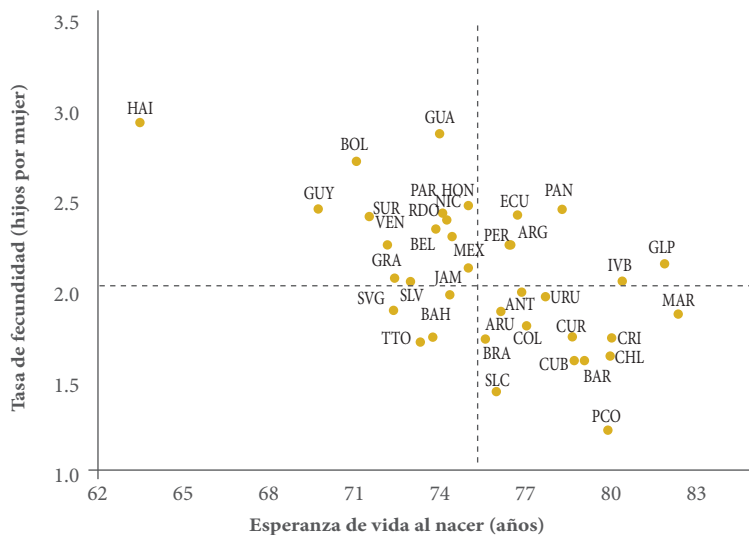
En el grupo de transición demográfica moderada se encuentran Haití, Guyana, Surinam, Guatemala y Bolivia, países con los mayores rezagos respecto al promedio regional, debido a sus tasas de fecundidad de casi tres hijos por mujer y esperanza de vida

¹⁰Daniel Cotlear (ed.), *Population Aging. Is Latin America Ready?*, World Bank, Washington, D. C., 2011, p. 62.

¹¹CEPAL, 2008.

inferior a 71 años. Haití destaca por su situación diferenciada, ya que gráficamente está aislado en el extremo izquierdo del primer cuadrante (véase la Gráfica 4).

Gráfica 4. Tasa de fecundidad y esperanza de vida al nacer en América Latina y el Caribe, 2020



Nota: Antigua and Barbuda (ANT), Aruba (ARU), Bahamas (BAH), Barbados (BAR), Cuba (CUB), Curazao (CUR), República Dominicana (RDO), Granada (GRA), Guadalupe (GLP), Haití (HAI), Jamaica (JAM), Martinica (MAR), Puerto Rico (PCO), Santa Lucía (SLC), San Vicente y las Granadinas (SVG), Trinidad y Tobago (TTO), Islas Vírgenes Británicas (IVB), Belice (BEL), Costa Rica (CRI), El Salvador (SLV), Guatemala (GUA), Honduras (HON), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL), Ecuador (ECU), Guyana (GUY), Paraguay (PAR), Perú (PER), Surinam (SUR), Uruguay (URU) y Venezuela (VEN).

Fuente: Elaboración propia con base en la esperanza de vida y la tasa de fecundidad de UNFPA, 2019.

Los países en transición plena suman 15 y se caracterizan por tasas de fecundidad por encima del promedio regional, aunque algunos de ellos han logrado reducciones considerables desde

la década de 1980 —Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana, Bolivia y Venezuela— o en los últimos años —Honduras, Nicaragua y Paraguay—. ¹² En cuanto a la esperanza de vida, 73.3% se ubica por debajo de la media regional —República Dominicana, Granada, Jamaica, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guyana, Paraguay, Surinam y Venezuela— y el resto por encima —Panamá, Ecuador, Guayana Francesa y Perú—.

Al grupo en transición avanzada pertenecen 10 países, cuatro de los cuales son de Sudamérica —Brasil, Colombia, Argentina y Uruguay—, cinco del Caribe anglófono —Bahamas, Guadalupe, Martinica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago— y México. En Argentina y Uruguay, el descenso de la tasa de fecundidad comenzó de forma temprana, a principios del siglo xx;¹³ en el Caribe anglófono, alrededor de 1950; y en Colombia, Brasil y México ocurrió de manera acelerada, entre 1980 y 1990.

Finalmente, el grupo en transición muy avanzada está compuesto por Cuba, Barbados, Chile, Costa Rica y Puerto Rico. En los cuatro primeros, el descenso de la mortalidad y la fecundidad comenzó en la primera mitad del siglo xx y continuó de forma acentuada hasta la década de 1980, para posteriormente reducir el ritmo de decrecimiento; mientras que, en Puerto Rico, la esperanza de vida se incrementó de forma sustancial a finales del siglo pasado.

A medida que se avanza en las etapas de transición demográfica, se acentúa el proceso de envejecimiento; de forma que la diversidad de la primera se refleja en el segundo. En este sentido, el proceso de envejecimiento no es homogéneo, sino que se distinguen situaciones nacionales muy diferentes. Para caracterizar sus etapas, usualmente se recurre a la relación entre el índice de

¹² Cotlear, 2011, p. 57.

¹³ *Idem.*

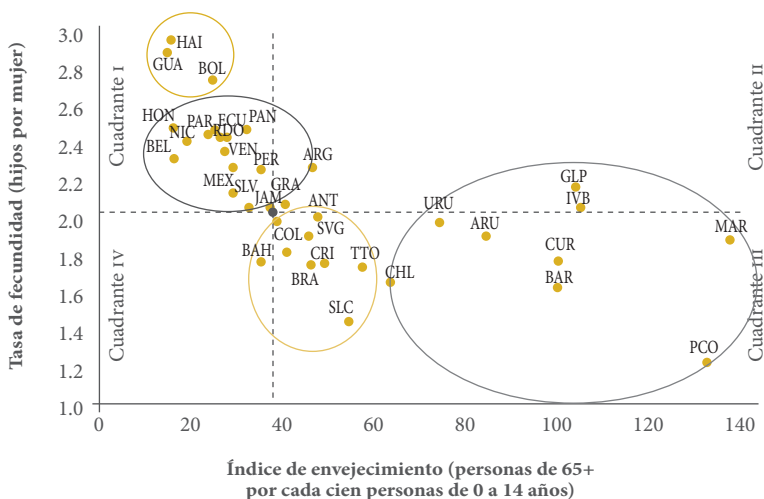
envejecimiento¹⁴ y la tasa de fecundidad, como aproximación a los cambios en la estructura etaria de la población. La selección del primero responde a que las variaciones en este indicador reconfiguran con rapidez la estructura etaria, de manera que su disminución se refleja en el achicamiento de la base de la pirámide poblacional y el ensanchamiento de los peldaños intermedios, y posteriormente, de los más altos. El segundo indicador muestra el aumento relativo de las personas mayores, tanto porque crecen en número como porque las mujeres tienen cada vez menos descendencia. Con base en esta relación, los países se agrupan en función de su posición respecto al promedio regional, de acuerdo con cuatro etapas: incipiente, moderada, avanzada y muy avanzada.

En la Gráfica 5, se observa que en la esquina superior izquierda del primer cuadrante se ubican los países en etapa de envejecimiento incipiente —Guatemala, Bolivia y Haití—, con tasas de fecundidad elevadas e índices de envejecimiento bajos. También en el primer cuadrante se localizan los países en etapa moderada, centroamericanos y andinos, principalmente —República Dominicana, Surinam, Belice, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Argentina—, los cuales se caracterizan por menores tasas de fecundidad que el primer grupo e índices de envejecimiento más elevados pero cercanos al promedio regional. En el tercer cuadrante, próximos a la media regional, se encuentran los países en etapa avanzada —Brasil, Costa Rica, Colombia, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Barbados y Santa Lucía—, con tasas de fecundidad inferiores al reemplazo poblacional y el promedio regional, así como con una fracción importante de personas mayores —más de 40 por cada 100

¹⁴(Población de 65 años o más/población menor de 15 años) * 100.

adultos—. Por último, en una fase muy avanzada de envejecimiento, resaltan aquellos cuyos índice de envejecimiento es igual o mayor a 100 —Martinica, Curazao y Barbados—, lo que significa que las personas de edad avanzada superan en número a los dependientes (0 a 14 años); así como aquellos con índices menores pero por arriba de la media regional de 37.5 —Chile (63.3) y Uruguay (74.1)—.

Gráfica 5. Tasa de fecundidad e índice de envejecimiento, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en la población por sexo y edad, y la tasa de fecundidad, de UNFPA, 2019.

Aunque se presentan diferencias en el proceso, todos los países de la región transitan de sociedades en las que la población en edad de trabajar es preponderante a sociedades en las que el número y proporción de personas de 65 años o más se acrecienta. Por consiguiente, la relación de dependencia de las personas mayores —entendida como el cociente de la población en edad

activa (20 a 64 años) y la población de edad (65 o más)— seguirá una trayectoria ascendente. Se prevé que en América Latina y el Caribe esta relación tendrá un aumento acelerado a partir de 2030 y que el proceso de envejecimiento mostrará una tendencia a la homogenización hacia 2070.¹⁵

Este incremento de la relación de dependencia en adultos se traduce en desafíos para la sostenibilidad de los sistemas de salud y protección social, ya que el gasto aumentará de manera inevitable,¹⁶ y al mismo tiempo se reducirá el número de personas en activo que generen ingresos individuales y colectivos para financiarlos. Sin embargo, debido a que la incorporación económica de las personas no acontece de forma automática a partir de los 15 años o finaliza abrupta y universalmente a los 65, ni todos los individuos en edad activa están en el mercado laboral, la razón de dependencia demográfica no es una medida fiel de las necesidades de soporte financiero entre generaciones.

En este sentido, aunque el proceso de envejecimiento es irreversible, su incidencia económica y social no está predeterminada, sino que depende de la capacidad de los gobiernos para generar respuestas efectivas; con la ventaja de que, a diferencia de otros fenómenos, se sabe con antelación que tendrá lugar, así como su intensidad y sus particularidades en cada uno de los países. Esta ventaja debe ser aprovechada para plantear políticas públicas acordes a los cambios demográficos actuales y futuros, que permitan hacer frente a los nuevos retos económicos y sociales desde múltiples frentes.

¹⁵ CEPAL, 2018, p. 38.

¹⁶ Aunque los gobiernos no cambien en nada su agenda actual, el gasto total se elevará por el incremento del número de personas mayores y la extensión de la esperanza de vida.

1.2 Situación económica en la vejez

Los ingresos generados por las personas siguen una trayectoria en forma de campana: son nulos al inicio de la vida y comienzan a aumentar lentamente conforme se incorporan al mercado laboral, alcanzan un pico alrededor de los 45 años —en América Latina y el Caribe— y después disminuyen paulatinamente. De tal manera que en el ciclo económico de vida se aprecian tres grandes momentos: los de la infancia y la vejez, en los cuales el consumo es superior al ingreso laboral (déficit) y el de la adultez, en el que sucede lo contrario, los ingresos superan el consumo (superávit).

Estos déficits y superávits son posibles gracias a la redistribución de recursos en el tiempo y entre generaciones, por medio de transferencias privadas y públicas, así como de activos. Las primeras tienen lugar mediante acuerdos intrafamiliares condicionados por la cultura y las normas sociales; por ejemplo, los padres proveen cuidado, alimentación, educación y vivienda a sus hijos y los descendientes adultos financian parcialmente el consumo de padres y madres mayores. Las segundas se llevan a cabo por medio de instrumentos gubernamentales, como los servicios públicos de educación y salud, y los programas de seguridad y asistencia social, financiados, principalmente, por impuestos que recaen sobre las personas en edad de trabajar. La tercera incluye los ahorros personales, fondos pensionarios o seguros privados que en general se adquieren durante los años laborales.¹⁷

En el proyecto National Transfer Accounts (NTA) de la ONU, se hace un esfuerzo por registrar y calcular los flujos económicos entre grupos etarios —del gobierno, la familia y el sistema financie-

¹⁷ DAES-ONU, *National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analyzing the Generational Economy*, Nueva York, 2013.

ro—, los cuales, entre otras cosas, permiten analizar la interacción de varios mecanismos de apoyo y las consecuencias potenciales del proceso de envejecimiento sobre los estándares de vida de la población.¹⁸ Su mayor ventaja es que las etapas de déficit y superávit no se basan en puntos de corte definidos *a priori*, como en la razón de dependencia demográfica, sino que reconoce las diferencias reales en el ciclo de vida económico, así como sus variaciones entre países y en el tiempo.

Por ejemplo, a diferencia de países desarrollados como Estados Unidos, en América Latina y el Caribe la salida del mercado de trabajo en la vejez es paulatina y tardía, pues el ingreso laboral a los 60 años es aproximadamente igual a 65% del salario de las personas de 30 a 49 años, y disminuye en forma lenta hasta los 80 años, cuando hay una tendencia al retiro masivo.¹⁹

En este sentido, las NTA sirven para entender la relevancia de cada una de las fuentes de ingreso de las personas mayores —laboral, transferencias públicas y privadas, activos— y cómo se financia su consumo. En seis de los nueve países con datos disponibles —Uruguay, Perú, Ecuador, Costa Rica, Chile y Brasil—, las transferencias públicas financian más de la mitad del consumo; en El Salvador y México, los activos son la principal fuente de financiamiento²⁰ y en Jamaica lo son las transferencias privadas (véase la Gráfica 6).

Sin embargo, por la complejidad del proceso de generación de las NTA, los datos disponibles más recientes oscilan entre 2002 y 2013, y no capturan cambios recientes en los sistemas de pensiones. Por ejemplo, las reformas que se hicieron en Costa Rica en

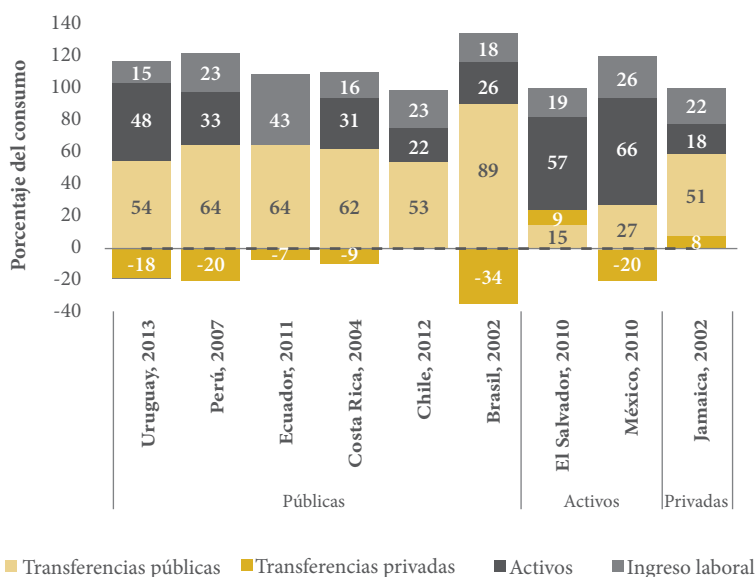
¹⁸ DAES-ONU, *World Population Aging 2019*, Nueva York, 2020a, p. 20.

¹⁹ Cotlear, 2011, p. 11.

²⁰ Propiedades, ahorros, inversiones.

2016, El Salvador en 2017 y Brasil en 2019, pueden reducir el monto de los beneficios por la introducción de modificaciones —para procurar la sostenibilidad del sistema— en el método de cálculo e inducir que el ingreso por trabajo y transferencias privadas tenga mayor peso.²¹

Gráfica 6. Financiamiento del consumo en la vejez, último año disponible



Fuente: Elaboración propia con base en DAES-ONU, 2020a, pp. 28-30.

²¹ Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2019.

Otro aspecto que debe destacarse es que en seis de los nueve países que cuentan con estos datos se registraron transferencias privadas negativas, lo que indica que las personas mayores comparten su ingreso con individuos de otras edades —posiblemente, sus familiares—. Como veremos enseguida, en la región de estudio los hogares con personas mayores son menos propensos a estar en situación de pobreza gracias a la solidaridad intergeneracional, en virtud de la cual los mayores aportan una parte de sus ingresos a la familia.

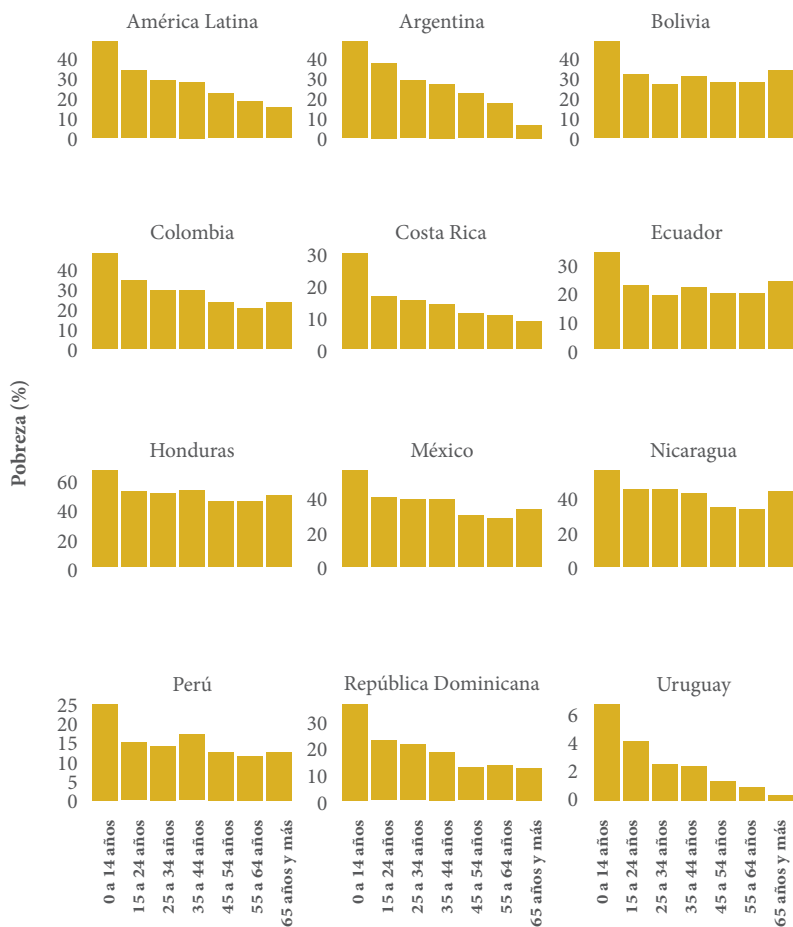
1.2.1 Pobreza

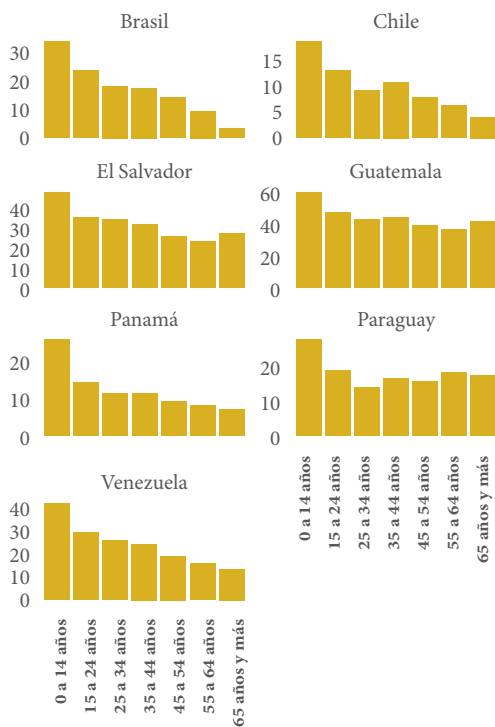
En América Latina y el Caribe se observa que los hogares con personas mayores son menos propensos a estar en situación de pobreza.²² Incluso en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay este patrón se mantiene en el nivel individual, pues a lo largo del ciclo de vida es más probable estar en situación de pobreza durante la infancia, adolescencia, juventud y adultez que en la vejez.²³ En contraste, en Colombia, Bolivia, México, Honduras, Nicaragua y El Salvador, el porcentaje de personas en pobreza es alto durante la niñez, disminuye en la etapa adulta y aumenta en la vejez (véase la Gráfica 7).

²² CEPAL, *Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades*, Santiago de Chile, 2007b; Fabiana del Popolo, *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

²³ Cotlear, 2011, pp. 89-91.

Gráfica 7. Pobreza por grupo etario, 2018





Nota: Los datos de Guatemala, Nicaragua y Venezuela corresponden a 2014 y los de Chile a 2017. Los datos de Argentina son para el medio urbano. Las cifras de pobreza utilizan la metodología nacional, por lo tanto, no son comparables entre países, pero sí respecto a los grupos etarios.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, “Población en situación de pobreza y pobreza extrema por edad y sexo”, *Cepalstat*. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=927&idIndicador=3341&idioma=e>

La menor pobreza en los hogares con personas de edad se explica, aunque en forma parcial, por los arreglos residenciales, así como por la cobertura y suficiencia de los beneficios pensionarios. Aunque el porcentaje de personas mayores que reciben una pensión contributiva o no contributiva es limitada en esta región, estos instrumentos continúan siendo cruciales para evitar el empobrecimiento en la vejez, y por extensión familiar, en otras edades.

En aproximadamente 20% de los hogares de América Latina y el Caribe habita al menos una persona mayor y esta cifra asciende a 30% en los países con envejecimiento avanzado. Además, por arriba de 70% de las personas mayores reside en un hogar en el que la cabeza de familia tiene 65 años o más, y entre 38.2% y 76.9%, según el país, vive con su familia nuclear o extendida (véase la Tabla 1). No obstante, más de una quinta parte de las personas de edad en Argentina y Uruguay —países altamente envejecidos— vive sola, mientras que en Honduras y Guatemala —países con envejecimiento incipiente— el porcentaje disminuye a 7.2% y 7.1%, respectivamente.

Para quienes residen con su familia, entre 6.6%, en Puerto Rico, y 56%, en Nicaragua, convive con menores de 15 años, y la proporción se eleva hasta 10.3% y 65.4%, respectivamente, al considerar a los menores de 20 años. En estos hogares multigeneracionales, las personas mayores suelen contribuir al ingreso del hogar, con efectos positivos sobre indicadores educativos —asistencia escolar y permanencia— y de nutrición —peso y talla— de los más jóvenes, en particular de los infantes.²⁴ De forma que las

²⁴ Véase Esther Duflo, “Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intra-household Allocation in South Africa”, *The World Bank Economic Review*, núm. 1, vol. 17, 2003, pp. 1-25; Emilio Gutierrez, Laura Juárez y Adrian Rubli, “The Effect of a Transfer Program for the Elderly in Mexico City on Co-residing Children’s School Enrollment”, *World Bank Economic Review*, núm. 3, vol. 31, 2017, pp. 809-828.

aportaciones de las personas mayores aún juegan un papel importante dentro de la economía familiar, en especial en aquellos hogares que ocupan la parte baja de la distribución de ingresos.

Tabla 1. Arreglos residenciales en hogares con personas mayores, último año disponible

País	Año de referencia	Porcentaje de personas de 65 años o más, por edad de la cabeza del hogar			Porcentaje de personas de 65 años o más que viven con niños o jóvenes		Porcentaje de personas de 65 años o más por tipo de hogar			
		Menor de 20 años	20 a 64 años	65 años o más	Menor de 15 años	Menor de 20 años	Una persona	Con su pareja	Con su familia	Con no familiares
Argentina	2010	0.1	14.7	85.2	14.6	19.1	21.2	28.0	47.8	3.0
Bolivia	2008	0.1	18.1	81.8	33.4	39.5	15.6	25.2	56.8	2.4
Brasil	2010	0.2	18.5	81.3	20.4	27.7	14.6	22.2	60.1	3.0
Chile	2002	0.0	19.1	80.9	27.0	34.0	12.7	17.7	61.2	8.4
Colombia	2015	0.0	19.5	80.4	28.4	36.2	11.8	16.9	67.0	4.3
Costa Rica	2011	0.0	16.6	83.3	18.6	25.5	13.7	20.3	60.9	5.1
Cuba	2002	0.0	17.8	82.2	30.1	39.1	9.7	15.2	69.0	6.1
República Dominicana	2013	0.0	19.3	80.6	35.2	45.4	13.7	12.4	65.0	8.6
Ecuador	2010	0.2	18.4	81.5	30.5	37.8	14.4	16.8	63.7	5.1
El Salvador	1992	0.2	25.5	74.3	54.4	64.0	7.8	8.0	76.9	7.3
Guatemala	2015	0.0	24.9	75.1	46.9	55.4	7.1	14.4	72.3	6.3
Guyana	2009	0.0	18.6	81.3	35.6	42.6	17.7	15.5	64.7	1.7
Haití	2017	0.1	25.5	74.4	54.2	62.8	8.2	9.3	73.5	9.0
Honduras	2012	0.0	22.7	77.2	52.2	61.6	7.2	8.5	72.9	11.4
Jamaica	2001	0.1	16.2	83.7	37.9	44.3	18.8	14.8	57.0	9.4

País	Año de referencia	Porcentaje de personas de 65 años o más, por edad de la cabeza del hogar			Porcentaje de personas de 65 años o más que viven con niños o jóvenes		Porcentaje de personas de 65 años o más por tipo de hogar			
		Menor de 20 años	20 a 64 años	65 años o más	Menor de 15 años	Menor de 20 años	Una persona	Con su pareja	Con su familia	Con no familiares
México	2015	0.0	14.5	85.4	26.1	32.4	12.6	21.0	63.2	1.6
Nicaragua	2005	0.1	22.3	77.6	56.0	65.4	6.5	7.0	76.5	10.0
Panamá	2010	0.0	20.1	79.8	29.4	36.3	13.7	15.5	61.9	8.9
Paraguay	2002	0.1	23.0	76.9	46.4	56.2	8.6	11.0	70.1	10.3
Perú	2012	0.0	16.9	83.0	30.2	37.3	14.6	19.7	62.9	2.7
Puerto Rico	2010	0.0	11.0	89.0	6.6	10.3	23.3	33.8	40.8	2.2
Trinidad y Tobago	2011	0.0	13.5	86.5	21.5	28.4	16.4	15.3	64.8	3.5
Uruguay	2011	0.1	13.6	85.1	10.0	13.7	26.7	30.7	38.2	3.6
Venezuela	2001	0.1	26.5	73.4	43.1	52.3	8.3	8.4	76.0	7.3

Fuente: Elaboración propia con base en DAES-ONU, 2020b, *Living Arrangements of Older Persons, 2019*. Disponible en <https://population.un.org/LivingArrangements/index.html#!/countries/356>

1.2.2 Pensiones

La incidencia de la pobreza en la vejez está relacionada con la existencia de sistemas de pensiones.²⁵ Los países en una etapa avanzada o muy avanzada del proceso de envejecimiento se caracterizan por sus altos niveles de cobertura y escasa pobreza en la vejez; en cambio, aquellos en una etapa incipiente o moderada presentan baja o

²⁵ Leonardo Gasparini, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli, "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys", *Review of Income and Wealth*, núm. 2, vol. 53, 2007, pp. 209-245.

muy baja cobertura del sistema de pensiones y mayor proporción de personas en pobreza.

Así, en países con elevada cobertura, como Argentina (92.5%), Uruguay (87.9%), Brasil (86.9%) o Chile (87%), la proporción de personas mayores en pobreza es menor que la de otros grupos etarios. En cambio, en Honduras (10.2%) y El Salvador (17.6%), con coberturas bajas, acontece lo contrario, conforme se incrementa la edad, también lo hace la pobreza. Bolivia y México son casos particulares, pues a pesar de que, respectivamente, 98.1% y 81.6% de las personas mayores recibe una pensión, la pobreza aumenta en esta etapa, lo que apunta a que el monto es modesto en relación con el costo de vida (véase la Tabla 2).

Tabla 2. Pensiones, pobreza y envejecimiento

País	Etapa envejecimiento	Cobertura, 2017		Pobreza en la vejez
		Porcentaje	Nivel	
Guatemala	Incipiente	28.3	Baja	Aumenta
Bolivia	Incipiente	98.1	Alta	Aumenta
Rep. Dominicana	Moderada	15.2	Baja	Disminuye
El Salvador	Moderada	17.6	Baja	Aumenta
Honduras	Moderada	10.2	Baja	Aumenta
Nicaragua	Moderada	34.0	Baja	Aumenta
Panamá	Moderada	78.7	Media	Disminuye
Ecuador	Moderada	75.1	Media	Disminuye
Paraguay	Moderada	58.0	Media	Disminuye
Perú	Moderada	48.8	Media	Aumenta
Venezuela	Moderada	70.3	Media	Disminuye
Costa Rica	Avanzada	51.2	Media	Disminuye
México	Moderada	81.6	Alta	Aumenta
Argentina	Moderada	92.5	Alta	Disminuye

País	Etapa envejecimiento	Cobertura, 2017		Pobreza en la vejez
		Porcentaje	Nivel	
Brasil	Avanzada	86.9	Alta	Disminuye
Colombia	Avanzada	45.7	Media	Aumenta
Chile	Muy avanzada	87.0	Alta	Disminuye
Uruguay	Muy avanzada	87.9	Alta	Disminuye

Nota: Para el nivel de cobertura se siguen los criterios utilizados por Arenas de Mesa, 2019: baja <45%; media, de 45% a 80%; alta >80%.

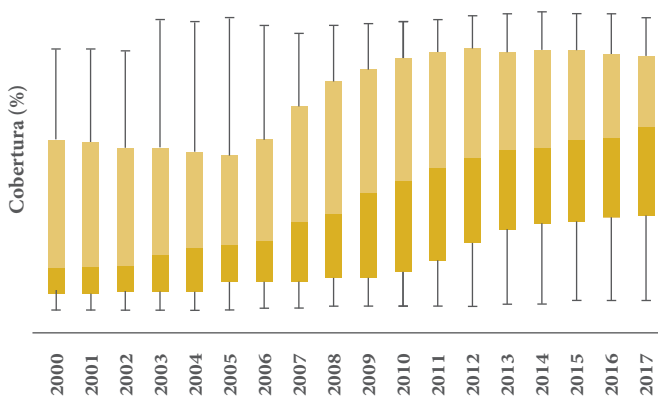
Fuente: Elaboración propia con base en Arenas de Mesa, 2019, p. 171; CEPAL, “Población en situación de pobreza y pobreza extrema por edad y sexo”, *Cepalstat*. Disponible en <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=927&idIndicador=3341&idioma=e>

En América Latina y el Caribe, la cobertura previsional se ha incrementado en forma considerable en el presente siglo, al pasar de 51.5% a 76.2% entre 2000 y 2017.²⁶ En la Gráfica 8 se muestra la evolución de la cobertura en 18 países de la región y su distribución. El primer aspecto que se aprecia es el achicamiento de las cajas a partir de la segunda década, lo que indica que los países se desplazaron hacia la mitad del conjunto; es decir, que la dispersión está disminuyendo, y por lo tanto, la cobertura es cada vez menos desigual. Asimismo, se observa que las barras horizontales de las cajas se aproximaron a la parte superior, lo que indica que la brecha entre el país con el valor medio y los que están en la cima se está reduciendo. Sin embargo, es notorio que la “cola” inferior de las cajas se está alargando, lo cual significa que la brecha entre los países con baja cobertura y el valor de la mitad se ha acrecentado. En suma, como resultado del aumento de la cobertura en la región se

²⁶ Arenas de Mesa, 2019, p. 171.

redujo la desigualdad entre los países de valor alto y medio, pero se amplió aquella entre los de valor medio y bajo.

Gráfica 8. Evolución de la cobertura pensionaria en 18 países de América Latina, 2000-2017



Nota: Incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia con base en Arenas de Mesa, 2019, p. 171.

El incremento de la cobertura fue impulsado, principalmente, por las pensiones no contributivas, cuya instrumentación obedeció a la preocupación de proteger a las personas mayores más vulnerables, que carecían de ingresos pensionarios debido a que trabajaron en forma intermitente entre la formalidad y la informalidad, o con salarios bajos, lo que no permitió que alcanzaran las semanas mínimas de cotización para ser acreedores al beneficio o accedieron a un monto irrisorio.

A su vez, una persona que contribuye para su pensión en la actualidad no necesariamente tiene garantizado un ingreso en

la vejez, pues éste dependerá, en lo fundamental, del tiempo que trabaje en la formalidad y el valor de sus remuneraciones. En 2017, menos de la mitad de la población económicamente activa en la región cotizaba (45.3%),²⁷ y aunque la tendencia ha sido al alza, al menos desde 2000, la elevada informalidad hace que este indicador sea susceptible a las caídas de la actividad económica nacional.

Además, ese 45.3% de la población económicamente activa que cotizaba en 2017 no es un conjunto cerrado, pues las personas que en ese momento realizaban aportaciones pueden no ser las mismas en otro periodo, debido a la constante transición entre formalidad e informalidad. Este hecho incide en la densidad de cotización —entendida como la proporción de años cotizados respecto al total del tiempo laborado—, con base en la cual se determina el acceso a una pensión y su monto. Se ha estimado que en Argentina, México y Brasil la densidad promedio de cotización es de alrededor de 50%,²⁸ lo que indica que los trabajadores aportan al sistema prácticamente la mitad del tiempo total, es decir, durante 17 años,²⁹ cuando, en general, se establece como requisito un equivalente a 30 años.

En este sentido, los sistemas de pensiones contributivos son un espejo del mercado laboral, y como tales, reproducen sus desigualdades y generan brechas de cobertura. Así, la extensión y el monto de las prestaciones favorece a quienes tienen una mejor posición económica, con historias laborales y salarios altos, en empleos estables. En América Latina y el Caribe, durante 2015, la cobertura contributiva del primer quintil —menor ingreso— era de 6.2% y la del quinto —mayor ingreso— de 55.3%, de modo

²⁷ Arenas de Mesa, 2019, p. 148.

²⁸ *Ibid.*, pp. 159-161.

²⁹ Los estudios consideran trayectorias de 35 años.

que la brecha era de casi 50 puntos porcentuales. Esta situación se acentuaba en Venezuela (59.4%) y Costa Rica (57.1%), con brechas superiores al promedio regional (véase la Tabla 3).³⁰

Tabla 3. Brecha de cobertura contributiva por quintil de ingreso, 2015

País	Contributivo		
	Quintil I	Quintil V	Brecha (quintil V-quintil I)
América Latina	6.2	55.3	49.1
Bolivia	0.8	44.5	43.7
Chile	39.6	72.6	33
Costa Rica	12.5	69.6	57.1
Ecuador	4	56.6	52.6
Honduras	0.9	25	24.1
México	4	51.3	47.3
Panamá	12.7	76.7	64
Paraguay	0.9	44.7	43.8
Perú	1.6	55.2	53.6
Rep. Dominicana	6.8	26.3	19.5
Venezuela	16.7	76.1	59.4

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2018, pp. 68-69; Arenas de Mesa, 2019, p. 250.

Asimismo, las trayectorias laborales se diferencian por género, debido a los roles socialmente asignados. Los hombres se posicionan como proveedores y las mujeres quedan confinadas a tareas de cuidado y mantenimiento, y en caso de laborar fuera del hogar, sus salarios son menores, en promedio, y sus carreras se ven

³⁰ CEPAL, *Panorama Social 2017*, Santiago de Chile, 2018, pp. 68-69. Las encuestas en hogares que permiten calcular la cobertura contributiva por nivel de ingreso son las de Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

interrumpidas con frecuencia por la necesidad de dedicarse al cuidado de familiares. Estas circunstancias afectan tanto su acceso a pensiones contributivas como el monto de las pensiones obtenidas.

Ante el proceso de envejecimiento acelerado que vive la región y el rostro preponderantemente femenino que adquiere, desarrollar mecanismos para mejorar la protección del ingreso de las mujeres mayores es cada vez más importante. Un paso acertado en esta dirección fue la introducción de las pensiones no contributivas, porque al estar desvinculadas del historial laboral (aportaciones) permiten que una porción importante de la población desprotegida acceda a ellas, con lo cual se contribuye a acortar la brecha de cobertura por género y nivel socioeconómico.

En la actualidad, 25 países de la región cuentan con un programa de pensiones no contributivas para proteger a las personas mayores.³¹ Al respecto, resaltan Bolivia (98.1%) y México (81.6%), que han incrementado la cobertura por esta vía y alcanzado niveles cercanos al promedio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (95.1%).³² Sin embargo, la extensión por la vía no contributiva sólo compensa las brechas de manera parcial, ya que el monto promedio es menor en todos los países, al oscilar entre 51.4% —en Brasil— y 1.3% —en Honduras— de una pensión contributiva.³³

³¹ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Véase CEPAL, *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Consultada en diciembre de 2020 en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=39>

³² Arenas de Mesa, 2019, p. 201.

³³ Bolivia, 10.3%; Brasil, 51.4%; Chile, 44.0%; Colombia, 4.3%; Costa Rica, 24.1%; Ecuador, 13.1%; Guyana, 45.9%; Honduras, 1.3%; México, 10.3%; Panamá, 22.7%; Paraguay, 14.8%; Perú, 18.9%; República Dominicana, 2.9%, y Surinam, 45.0%. BID, *Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social*. Disponible en <https://www.iadb.org/es/>

A pesar de los avances en cobertura registrados en los últimos 20 años, principalmente por la vía no contributiva, los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe aún enfrentan retos para proporcionar ingresos suficientes a buena parte de las personas mayores, situación que puede exacerbarse ante el envejecimiento acelerado. La baja proporción de población económicamente activa que cotiza impone retos a los gobiernos nacionales, pues una cantidad creciente de personas llegará a la vejez sin los ahorros suficientes para garantizar su consumo; además, la capacidad de los programas no contributivos para hacer frente al problema dependerá de la fortaleza fiscal de cada país.

En consecuencia, el ingreso de quienes están fuera de los programas de pensiones o reciben un monto insuficiente dependerá de las transferencias privadas o de su permanencia en el mercado laboral. Sin embargo, como se muestra en la Gráfica 6, las transferencias privadas no parecen ser usuales en la región, de manera que el trabajo se sitúa como la opción más viable.

Esto no quiere decir que la participación laboral de las personas mayores dependa únicamente del alcance del sistema previsional, pues su permanencia en actividades económicas también puede originarse por el deseo de continuar trabajando, debido a que con ello se potencia su autoestima, su seguridad financiera y su inclusión social. No obstante, se observa una relación negativa entre la cobertura de pensiones y la tasa de participación en el mercado de trabajo; es decir, conforme aumenta la proporción de personas de edad que reciben una pensión, su incorporación laboral disminuye (véase la Gráfica 9).

Gráfica 9. Cobertura pensionaria y tasa de participación laboral de las personas de 65 años o más, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en Arenas de Mesa, 2019, p. 171; OIT, “Tasa de participación laboral por edad”, *Ilostat*. Disponible en https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer11/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_0861_SEX_RT_A

En países con cobertura alta, como Argentina, Uruguay o Chile, el porcentaje de personas de 65 años o más que trabaja ronda entre 16% y 24%, mientras que en Honduras, que tiene la cobertura más baja, llega a 42.8%. Bolivia y Ecuador resaltan por su cobertura, superior al promedio regional, pero también por su elevada tasa de participación de personas mayores en actividades económicas, probablemente porque el exiguo monto del beneficio demanda que se complemente con un salario. Durante 2019, en Bolivia, la canasta alimentaria urbana valía 911.7 bolivianos (moneda nacional), mientras que el monto promedio de la pensión no contributiva —la de mayor alcance nacional— era de 290 bolivianos; en Ecuador, el valor de la canasta era de 475 USD;

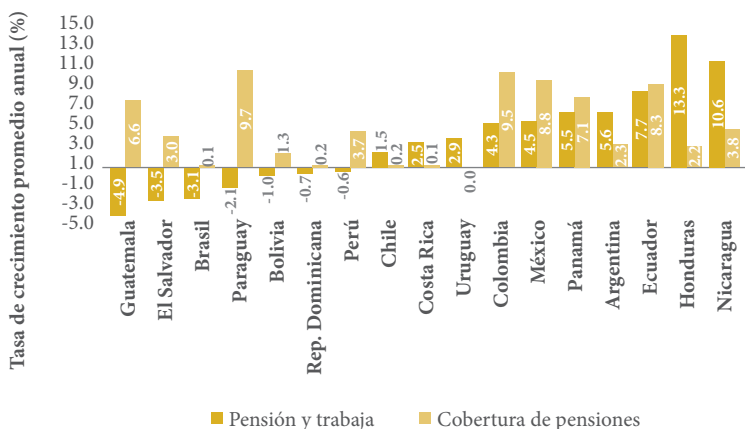
mientras que el monto promedio de la pensión no contributiva era de 86 USD, y de la contributiva, de 453 USD.³⁴

Cabe señalar que de la expansión de la cobertura no necesariamente se deriva que la participación laboral sea menor, pues no sólo importa recibir una pensión, sino su suficiencia. Al respecto, el crecimiento de la cobertura en las últimas décadas no significó que disminuyera la proporción de personas que trabaja y declara recibir una pensión, contributiva o no contributiva, sino que se elevó ligeramente en 10 de los 17 países que cuentan con información disponible en 2000 y 2018 (véase la Gráfica 10). El incremento tuvo lugar incluso en Uruguay, Chile y Argentina, que gozan de sistemas robustos.

Los países centroamericanos, con excepción de Panamá, se encuentran en los extremos. En Honduras y Nicaragua, la proporción de personas que recibe una pensión y labora aumentó 15% y 15.9% en promedio anual, respectivamente, entre 2000 y 2019, a pesar del ligero aumento en la cobertura, 2.2% y 3.8%, respectivamente; en cambio, en El Salvador, donde la proporción de personas mayores que reciben una pensión creció aproximadamente a la misma tasa (3%), la cantidad de personas que trabajan y son pensionadas disminuyó en 3.5%. Finalmente, Guatemala registró la mayor disminución (4.9%) y la séptima mayor tasa de crecimiento de pensiones (6.6%) en América Latina y el Caribe.

³⁴El monto promedio de las pensiones proviene de BID, *Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social*.

Gráfica 10. Tasa de crecimiento de la cobertura de pensiones
y de la proporción de personas que recibe una pensión y trabaja, 2000 y 2018



Nota: En los rubros “pensión” y “trabaja”, el porcentaje resulta del cociente entre el total de personas de 65 años o más que declara que recibe un monto por algún tipo de pensión y además trabaja, sobre el total de personas de 65 años o más.

Fuente: Elaboración propia con base en BID, “Personas de 65 o más años que trabajan y reciben pensión (en %”, Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social; Arenas de Mesa, 2019, p. 171.

Ahora bien, es cierto que no se puede reducir la participación laboral a una única determinante, pero el alcance del sistema previsional parece ser una parte central de su explicación.³⁵ En general, los países más envejecidos registran la mayor cobertura, así como la menor participación laboral y pobreza de las personas de edad; en cambio, aquellos con envejecimiento incipiente y baja cobertura muestran elevadas tasas de participación laboral y pobreza.

Por consiguiente, la expansión y fortalecimiento de los sistemas de seguridad social posibilitarán que el empleo en la vejez

³⁵ Fabio Bertranou, *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, OIT, Santiago de Chile, 2006.

sea el resultado de la inquietud por permanecer activo económicamente y no una alternativa de supervivencia por la falta o insuficiencia de ingresos de otras fuentes. Las reformas a los sistemas de previsión en América Latina y el Caribe, previstas para los próximos años, determinarán si las pensiones fungirán como instrumento de protección del ingreso o si conllevarán un giro respecto de las fuentes de financiamiento en la vejez, hacia una dependencia más marcada de los ingresos laborales, los ahorros personales y las transferencias privadas, como consecuencia del incremento de la edad de jubilación y los ajustes a los beneficios.

CAPÍTULO 2. TRABAJO EN LA VEJEZ

Con frecuencia se presupone que las personas mayores salen del mercado laboral y dejan de generar ingresos para vivir de ahorros, pensiones y activos acumulados a lo largo de su vida, así como de transferencias privadas. Sin embargo, esta concepción socializada de la vejez no coincide con el comportamiento actual. La proporción de personas mayores en la fuerza de trabajo en América Latina y el Caribe se ha elevado: en 1980 era de 5.4%, en 2020 es de 8.6% y se estima que en 2050 llegue a 15%.³⁶ Esta tendencia puede deberse a que las personas de edad desean continuar económicamente activas o a que las inequidades en las oportunidades y la elevada informalidad en América Latina y el Caribe dificultan ahorrar lo suficiente para financiar una pensión o adquirir otros activos.

La trayectoria laboral influye en los motivos de permanencia en el empleo, de forma que la acumulación de desigualdades a lo largo de la vida se evidencia en la vejez. En este sentido, es muy probable que las personas de edad con trayectorias prósperas y empleos de calidad repliquen estas condiciones en sus actividades económicas posteriores al retiro. Lo mismo sucede con quienes tuvieron empleos intermitentes, con baja remuneración y altamente demandantes en el sentido físico. En conjunto, la trayectoria y las motivaciones de continuidad inciden en la disposición a aceptar ciertas condiciones laborales.

³⁶ CEPAL y OIT, *La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2018, p. 40.

En general, las circunstancias en las que las personas de edad se incorporan al mercado laboral están marcadas por la falta de oportunidades y condiciones contractuales desventajosas, en las que se carece de un documento formal que estipule sus actividades, derechos y obligaciones, y los salarios son reducidos, sin prestaciones, mientras que las jornadas laborales pueden no corresponder a sus necesidades.

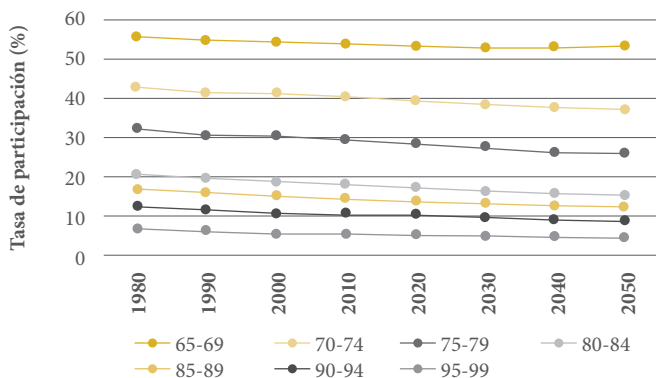
Por ello, en la primera parte de este capítulo se analizan las principales tendencias en el empleo y las condiciones de ocupación de las personas mayores, después se ahonda en su incidencia diferenciada por sexo y subgrupo de edad, y finalmente, se discute qué están haciendo los gobiernos de América Latina y el Caribe para dar respuesta a las problemáticas ocupacionales y la falta de oportunidades laborales en la vejez.

2.1 Condiciones ocupacionales

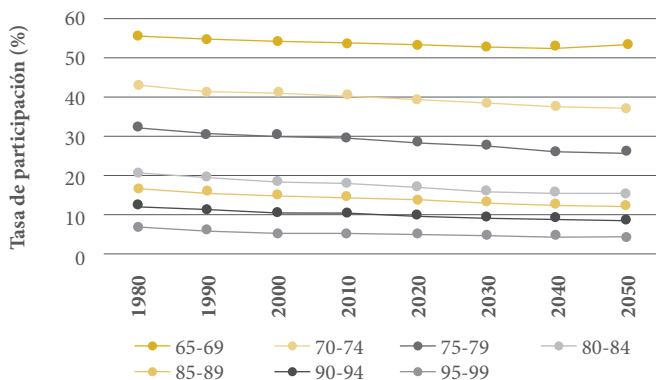
La participación de las personas de 65 años o más en la población económicamente activa y entre los ocupados se ha incrementado en América Latina y el Caribe, y se espera que continúe aumentando a un ritmo más acelerado. Aunque la tasa de participación de los hombres es más elevada que la de las mujeres, el incremento obedece a la mayor incorporación laboral de ellas. En cada uno de los decenios correspondientes a las mujeres se registran tasas de crecimiento promedio anual que oscilan entre 2.0% y 1.2%, ya que se reduce progresivamente con la edad. El grupo con mayor aumento es el de 65 a 69 años, que pasó de 11.7% a 30.1% entre 1980 y 2020, y se espera que para 2050 sea de 45.9% (véase la Gráfica 11).

Gráfica 11. Tasa de actividad por sexo en América Latina y el Caribe, 1980-2050

Hombres



Mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en CELADE-CEPAL, “Tasa de actividad”, *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo, 1910-2050*.

Asimismo, de 2000 a 2018, la tasa de desempleo de las personas de edad muestra una tendencia descendente en la mayoría de los países, excepto en Brasil, Colombia, Costa Rica y México. Esto, en conjunto con la tasa de participación laboral creciente, apunta a que no sólo ha incrementado la proporción de población mayor que se mantiene activa, sino también de la ocupada.

Como se mencionó, la decisión de trabajar y la forma en la que se insertan las personas mayores dependen de diversos factores, como la trayectoria laboral, el estatus socioeconómico, la fortaleza del sistema de pensiones y las redes familiares de apoyo. En consecuencia, las condiciones de empleo varían de un país a otro, así como en el interior de cada uno de ellos; sin embargo, de forma agregada, se observan circunstancias desfavorables.

Conforme las personas envejecen tienden a concentrarse en empleos informales, que no les ofrecen protección médica o seguridad social, ni relaciones contractuales formales; además de que las remuneraciones, en general, son bajas. En América Latina y el Caribe, durante 2016, más de la mitad de las personas de edad laboraba en la informalidad (54.4%), mientras que para la población en general la cifra era 14 puntos porcentuales menor (40.4%).³⁷

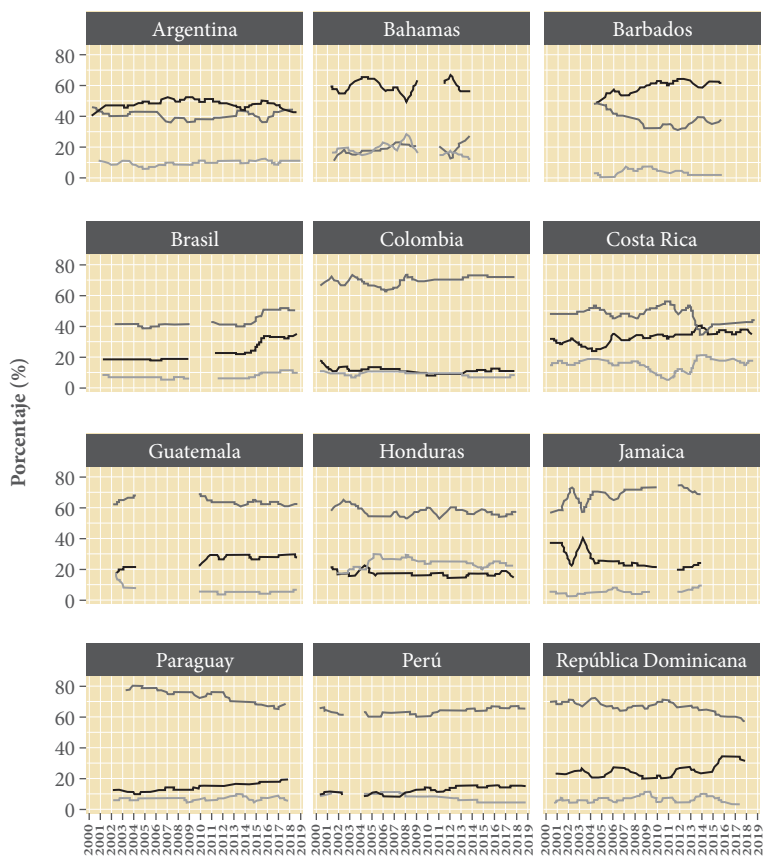
La preponderancia de la informalidad en la vejez puede ser explicada tanto porque los empleos de baja productividad son los que están dispuestos a contratar personas mayores, como por la dificultad de retiro que enfrentan quienes toda su vida, o gran parte de ella, han laborado en esas condiciones. De forma que la mayor tendencia al retiro entre los trabajadores formales resulta en el aumento relativo de los trabajadores informales.

³⁷ OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Ginebra, 2018a, p. 25.

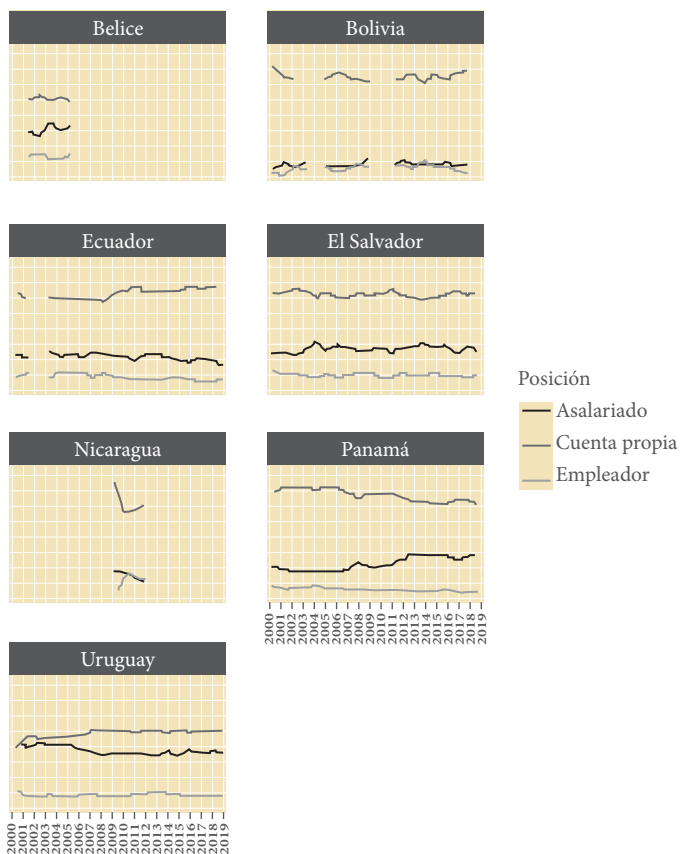
Asimismo, las actividades por cuenta propia (independientes) son más frecuentes entre las personas de edad, y su principal forma de ocupación, lo cual puede deberse, por ejemplo, a que los establecimientos prefieren contratar a los más jóvenes y por ello la gente de edad se ve en la situación de tener que generar sus propios medios de vida; o bien a que los adultos mayores prefieren iniciar una actividad independiente con sus ahorros, para aprovechar la experiencia adquirida; o también a que los independientes enfrentan mayores dificultades para retirarse por la falta de acceso al sistema previsional.

De 2000 a 2018, el empleo independiente presenta una trayectoria al alza en casi todos los países de la región, excepto en Costa Rica, Paraguay, Panamá y República Dominicana, donde la figura del asalariado está cobrando importancia (véase la Gráfica 13). El caso de Argentina llama la atención porque si bien la modalidad independiente es creciente, se observa una relación inversa con el empleo asalariado, en la que el incremento de uno implica la disminución del otro. En tanto que en Bolivia, Colombia y Perú la compensación de variaciones ocurre entre los asalariados y los empleadores, de manera que el incremento de asalariados conlleva una caída entre los empleadores.

Salvo algunas excepciones —Uruguay, Bolivia y República Dominicana—, el incremento en la proporción de trabajadores por cuenta propia en la vejez, respecto de los ocupados de 15 a 64 años, es mayor en los países con cobertura de pensiones baja que en los de cobertura alta, mientras que en los de cobertura media el comportamiento es más heterogéneo (véase la Gráfica 12).

Gráfica 12. Posición en la ocupación, 2000-2019

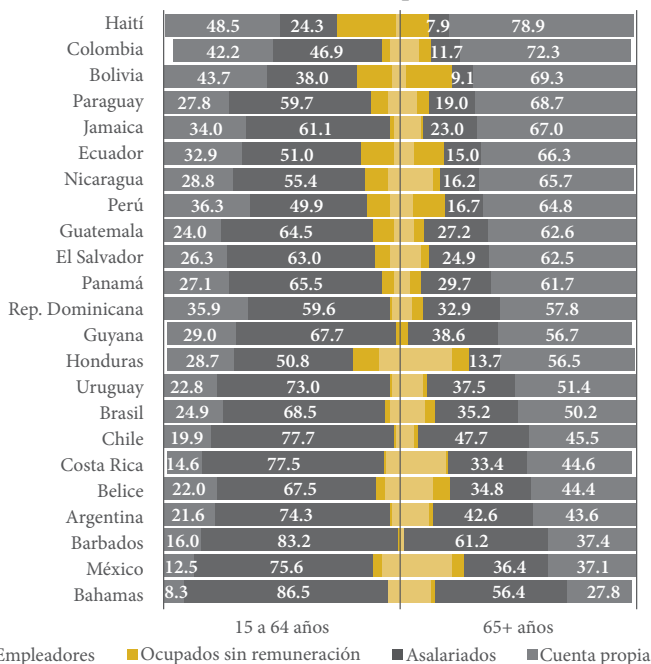
SEGURIDAD SOCIAL, TRABAJO Y DERECHOS HUMANOS PARA LAS PERSONAS MAYORES EN LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Elaboración propia con base en BID, “Posición en la ocupación”, Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social.

Durante 2018, en Paraguay, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Panamá —países con baja cobertura pensionaria—, la importancia del trabajo por cuenta propia en la vejez fue superior a 60%; asimismo, presentaron la mayor brecha en relación con los ocupados de 15 a 64 años, que ascendía a 40.9, 38.6, 36.9 y 34.6 puntos porcentuales, respectivamente. Por su parte, Chile, Brasil, México y Argentina —con cobertura alta— tuvieron las menores diferencias (véase la Gráfica 13).

Gráfica 13. Posición en la ocupación, 2018



Nota: Los datos de Belice corresponden a 2007; los de Haití a 2012; los de Bahamas, Nicaragua y Jamaica a 2016; los de Chile a 2017. La suma puede ser menor a cien por los no especificados.

Fuente: Elaboración propia con base en BID, “Posición en la ocupación”, Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social.

Además, destaca Costa Rica, donde el empleo entre personas de 15 a 64 años es preponderantemente asalariado (77.5%), pero en la vejez la distribución cambia a favor del empleo por cuenta propia (44.6%) y los empleadores (19.3%). Honduras, México y Bolivia también son casos llamativos; los dos primeros, por la importancia que toma la figura del empleador entre las personas de 65 años o más, que alcanza 21.5% y 21.6%, respectivamente, y Bolivia porque, entre las personas de edad, tenía la mayor proporción de ocupados sin remuneración.

El trabajo asalariado es la segunda forma de ocupación más importante entre las personas mayores. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con excepción de República Dominicana y Haití, las personas de 65 años o más son más propensas a estar empleadas sin contrato que los ocupados de 15 a 64 años, y su proporción es más elevada en los países con baja cobertura pensionaria y en una etapa incipiente de envejecimiento (véase la Tabla 4).

Tabla 4. Condiciones de ocupación por grupo de edad, último año disponible

País	Tipo de contrato (%)						Horas trabajadas semanalmente		Subempleo (%)		Salario promedio 15 a 64 años / Salario promedio 65+	Salario mayor a 1.95 dólares (%)		Salario mayor al mínimo legal (%)		Último año disponible
	Contrato a término indefinido		Contrato a término fijo		Sin contrato							65 +	15 a 64	65 +	15 a 64	
	65 +	15 a 64	65 +	15 a 64	65 +	15 a 64	65 +	15 a 64	65 +	15 a 64		65 +	15 a 64			
Argentina	89.8	87.3	10.2	12.7	0	0	31	37	10.5	14.9	93.5	93.3	96.7	39.8	31.5	2019
Bahamas	31	51.9	8.3	6.2	60.7	42	34	39	n.d.	n.d.	131.1	91.3	94.1	n.d.	n.d.	2014
Barbados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	38	40	22.8	27.5	96.2	96.3	97.7	n.d.	n.d.	2016
Belice	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	51	59	4.0	3.6	71.3	71.7	90.8	19.5	8.1	2007
Bolivia	31.5	22.7	19.4	30.2	49.1	47	41	44	0.6	2.6	51.2	31.2	66.1	78.1	45.1	2018
Brasil	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	32	38	5.3	7.7	123.9	74.3	82.7	32.2	19.6	2019
Chile	62.1	66.3	13.8	19.4	24	14.3	39	42	13.0	10.1	91.1	81.1	93	41.6	23.3	2017
Colombia	27.9	48.5	12.5	20.1	59.6	31.4	38	45	6.8	8.9	66.2	39.1	64.8	70.7	42.6	2018
Costa Rica	95.1	95.5	4.9	4.5	0	0	33	42	14.7	9.6	69.8	67.2	88.8	74.2	50.4	2019
Ecuador	39.6	51.3	15.1	26.4	45.4	22.3	31	38	n.d.	n.d.	60.6	51.9	75.8	65.6	43.4	2019
El Salvador	18.2	38.8	2.3	4.1	79.5	57	38	43	12.1	7.2	75.1	52.3	70.5	53.9	44.9	2019
Guatemala	17.8	29.1	1.1	4.6	81.1	66.3	38	45	3.5	10.8	65.7	30.3	45.4	81.3	59.7	2019
Haití	26.7	21.2	12.7	13.1	60.6	65.7	38	42	10.5	14.6	60.2	n.d.	n.d.	85.5	66.8	2012
Honduras	33.7	37.8	1.1	10.8	65.2	51.5	41	47	6.4	11.3	56.5	19	38.9	81.8	69.2	2018
México	16.2	35.4	4.4	11.6	79.4	53	37	45	2.3	4.8	58.7	31.6	53.7	62.1	31	2018
Nicaragua	16.3	41.4	5.2	7.8	78.6	50.7	37	44	26.0	23.9	81.2	37	45.8	68.1	54.2	2014
Panamá	58.9	66.1	5.5	13.9	35.7	19.9	40	47	6.7	7.6	92.7	67.3	84.3	65.2	50.6	2019
Paraguay	29.2	33.2	13.6	18.8	57.2	48	30	40	4.0	7.1	85.2	50.8	73.4	79.5	62.3	2018
Perú	22.2	15.8	17.1	37.8	60.7	46.4	35	43	4.7	9.2	57.1	38.2	64.9	68.1	45.6	2019
Rep. Dominicana	57.7	52.9	1.4	3.5	40.9	43.6	38	44	4.4	6.5	76.3	56.4	75	40.7	27	2018
Surinam	7.6	14.4	26.4	11	66	74.6	28	37	n.d.	n.d.	38.4	n.d.	n.d.	78.2	35.8	2017
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	30	38	4.8	10.4	83.4	75.4	88.8	49.7	25.4	2019

Fuente: Elaboración propia con base en BID, Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social.

Por otro lado, el subempleo —entendido como la situación en la que se trabajan menos horas de las que se necesitan o desean— es mayor entre los trabajadores de 65 años o más, en relación con el resto de la población ocupada, sólo en Belice, Chile, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, lo cual indica que en estos cinco países es más complicado que las personas de edad obtengan un empleo en el que laboren la jornada completa, con sus consecuentes afectaciones en la remuneración. Esto, a pesar de que la jornada laboral promedio de las personas mayores en Costa Rica y El Salvador ha seguido una trayectoria ascendente, al aumentar 5 y 2 horas desde 2016 y 2012, respectivamente, hasta la fecha.

En relación con la jornada laboral, aunque no hay disparidades significativas en la cantidad de horas —el diferencial ronda entre 20 y 100 minutos diarios—, el salario de las personas mayores es inferior al de los ocupados de 15 a 64 años, y el diferencial tiende a acrecentarse conforme disminuye la cobertura previsional.

Además, en todos los países de la región es más probable que el salario de una persona de edad sea inferior al umbral de pobreza monetaria (1.95 dólares) y al salario mínimo legal, en relación con el resto de los ocupados. Sin embargo, el diferencial por edad —65 años o más en relación con 15 a 64 años— de la proporción de personas que percibe un salario mínimo es inferior en los países con más cobertura y con envejecimiento avanzado o muy avanzado.

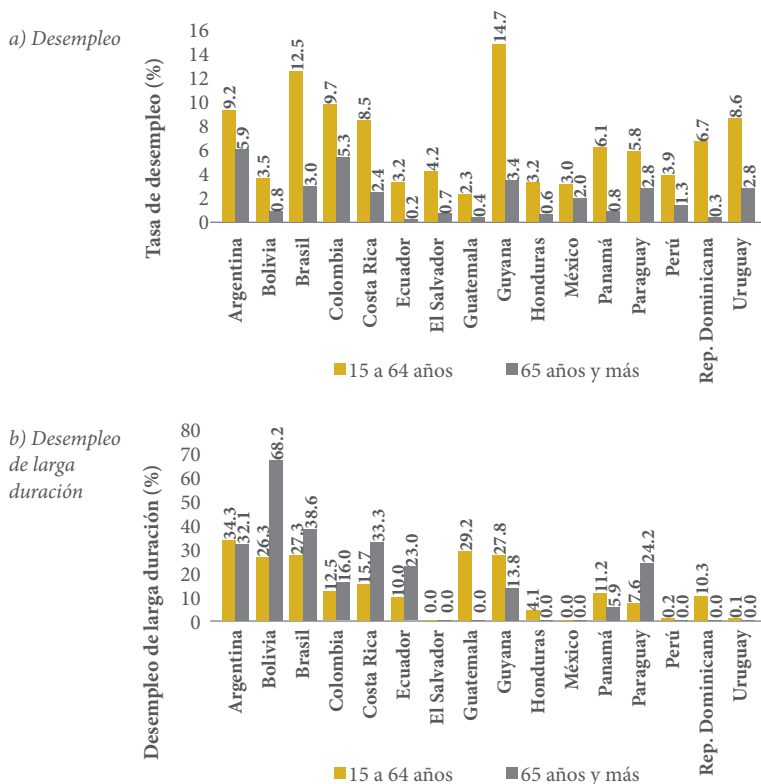
Brasil resalta porque las personas de edad reportan ingresos laborales superiores a los trabajadores de otras edades; sin embargo, el porcentaje de mayores con salario por debajo de la línea de pobreza internacional (25.7%) es más elevado que el del grupo de 15 a 64 años (17.3%). Lo anterior apunta a una acentuada desigualdad de ingresos en la vejez, ya que los trabajadores con mejores

remuneraciones inflan el promedio, aun cuando un tercio del total no percibe ni siquiera el mínimo legal.

Por otro lado, no todas las personas retiradas del mercado de trabajo han optado por ello, sino que, con frecuencia, no encuentran empleo debido a presunciones sobre su salud o productividad, relacionadas con su edad. De forma que al perder un trabajo pueden enfrentarse a múltiples rechazos, que las disuaden de continuar buscando, lo que contribuiría a explicar que, aunque su participación laboral vaya en aumento, la tasa de desempleo siga siendo menor en la vejez que en otros grupos etarios, y que el desempleo de larga duración se acentúe con la edad. De aquí la importancia de institucionalizar un seguro de desempleo que también cubra a las personas de edad.

En la mayoría de los países que cuentan con datos disponibles, se mantiene el patrón de bajo desempleo a corto plazo y elevado desempleo de larga duración, con excepción de Argentina, donde el desempleo de larga duración es prácticamente igual en los dos grupos etarios, y Guyana, donde es más alto para el grupo de 15 a 64 años (véase la Gráfica 14).

Gráfica 14. Desempleo de corta y larga duración por grupo etario, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en BID, “Población desocupada (%)” y “Desempleo de larga duración (%)”, Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social.

En resumen, la tasa de participación laboral de las personas mayores sigue una tendencia creciente debido, fundamentalmente, a la mayor incorporación femenina. Las modalidades de ocupación más comunes en esta etapa son el empleo por cuenta propia y el trabajo asalariado, pero ambas acontecen en condiciones desventajosas, ya que impera la informalidad, la ausencia de contratos

y las bajas remuneraciones e ingresos, incluso inferiores a la línea de pobreza internacional y al salario mínimo legal. Por último, una fracción pequeña de las personas mayores económicamente activas están en busca de un empleo, pero su cifra reducida no es una buena noticia sino reflejo del desaliento por la falta de espacios.

La escasez o ausencia de espacios de trabajo para las personas de edad muestra, por un lado, que se está desaprovechando su potencial productivo, y por el otro, que se les está negando un derecho —el trabajo—, cuyo ejercicio condiciona el disfrute de otros, como la alimentación, la vivienda o la salud. Además, su segregación de los procesos de contratación por prejuicios asociados a la edad puede acentuar la exclusión social y la pobreza.

La interacción entre el acceso al trabajo, el envejecimiento y la seguridad social, a pesar de que no constituye una relación directa que se cumpla para cada uno de los países, muestra algunas tendencias generales que parecen reafirmar que, si la necesidad económica predomina sobre la autosuficiencia, la independencia y la autovaloración, la probabilidad de emplearse en condiciones desfavorables aumenta.

De esta forma, en los países con cobertura pensionaria insuficiente o montos exigüos suele haber una elevada proporción de personas mayores que trabajan, y en general, las personas de edad son más proclives a estar empleadas sin un contrato y a que la diferencia entre su remuneración y la de personas más jóvenes sea elevada e inferior al mínimo legal, además de que la modalidad de trabajo por cuenta propia aumenta, posiblemente, debido a la ausencia de espacios de trabajo asalariado.

La información que se ha presentado hasta aquí permite caracterizar el empleo en la vejez en términos promedio; sin embargo, puede enmascarar diferencias relevantes por grupo etario

y por sexo. Como se mencionó, las tasas de actividad varían de manera importante entre decenios, mientras que el incremento de la participación laboral de las personas mayores se debe, principalmente, a la creciente incorporación económica femenina. Además, las personas más grandes entre los mayores pueden enfrentar retos aún más considerables para emplearse en condiciones dignas, debido a la discriminación por edad y al deterioro funcional.

Por ello, en la siguiente sección se analizan las tendencias del empleo y las condiciones ocupacionales para las personas de edad en cinco países de América Latina y el Caribe —Uruguay, Guatemala, El Salvador, México y Colombia—, que fueron seleccionados a partir de la etapa de envejecimiento, el nivel de cobertura de pensiones y de participación laboral, y la disponibilidad pública de las bases de datos. En los extremos están Guatemala y Uruguay. El primero en una etapa incipiente, con cobertura baja y participación laboral alta, mientras que el segundo se encuentra en una etapa muy avanzada, tiene cobertura elevada y baja participación laboral. El Salvador y México están en una etapa moderada de envejecimiento y con participación laboral media, pero uno tiene cobertura baja y el otro alta. Por último, Colombia se encuentra en una etapa avanzada de envejecimiento, con cobertura baja, pero participación laboral media (véase la Tabla 5).

Tabla 5. Agrupación por etapa de envejecimiento, cobertura y participación laboral

País	Etapa envejecimiento	Cobertura	Participación laboral
Guatemala	Incipiente	Baja	Alta
Bolivia	Incipiente	Alta	Alta
República Dominicana	Moderada	Baja	Media
El Salvador	Moderada	Baja	Media

País	Etapas de envejecimiento	Cobertura	Participación laboral
Honduras	Moderada	Baja	Alta
Nicaragua	Moderada	Baja	Media
Panamá	Moderada	Media	Media
Ecuador	Moderada	Media	Alta
Paraguay	Moderada	Media	Alta
Perú	Moderada	Media	Alta
Venezuela	Moderada	Media	Baja
México	Moderada	Alta	Media
Argentina	Moderada	Alta	Baja
Costa Rica	Avanzada	Media	Baja
Colombia	Avanzada	Media	Media
Brasil	Avanzada	Alta	Baja
Chile	Muy avanzada	Alta	Media
Uruguay	Muy avanzada	Alta	Baja

Nota: Se considera que la participación laboral es alta si es mayor a 23%, media si está entre 10% y 23% y baja si es inferior a 10%. Para su clasificación se utilizó el valor medio de la región y la desviación estándar.

Fuente: Elaboración propia.

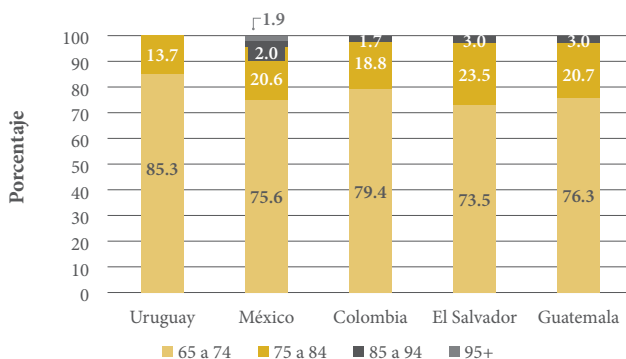
2.2 La participación laboral por grupo etario y sexo

En Uruguay, Colombia, México, El Salvador y Guatemala, el mayor porcentaje de personas de edad que están ocupadas tiene entre 65 y 74 años, al rondar entre 73.5% en El Salvador y 85.3% en Uruguay; después, entre los 75 y 84 años, se reduce a casi 20%, para caer drásticamente a partir de los 85 años. Por sexo, aunque el número de mujeres es mayor que el de hombres en la vejez, y esto se acentúa con el paso de los años, las tendencias de la ocupación no siguen la misma tendencia necesariamente.

La reducción del porcentaje de ocupados conforme aumenta la edad se relaciona con las tasas de supervivencia más elevadas en los primeros años de la vejez, pero también con la disminución de

las tasas de participación laboral.³⁸ En todos los casos, la tasa de participación laboral disminuye con la edad, pero la velocidad de la disminución es mayor entre el primer y el segundo decenio. Cabe mencionar que, aunque la reducción más rápida tuvo lugar en Uruguay, seguido de Guatemala, Colombia, El Salvador y México, no parece haber una relación entre la velocidad de la disminución y la cobertura del sistema previsional (véase la Gráfica 15).

Gráfica 15. Distribución de la población ocupada por decenios, 2019



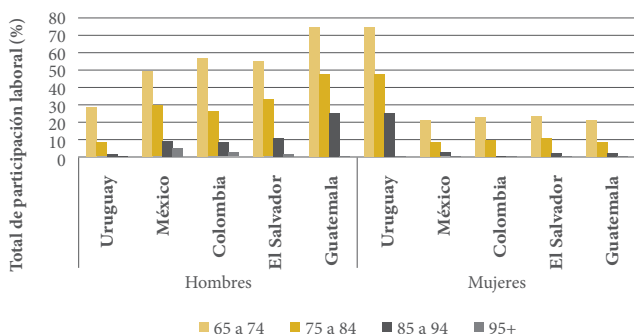
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares. Véase el Anexo 1.

La tasa de participación laboral de las mujeres mayores es más baja que la de los hombres en estos cinco países; sin embargo, su salida del mercado laboral es más lenta, es decir, conforme aumenta la edad, la proporción de mujeres que cesan sus actividades es menor que la proporción de hombres (véase la Gráfica 16). Además, la tasa de desempleo femenino es ligeramente superior. En estos resultados intervienen como variables los sistemas de apoyo

³⁸ La tasa de participación laboral indica la proporción de personas en determinado grupo etario que están ocupadas o buscando trabajo en relación con el total en ese mismo rango de edad.

y las tareas socialmente asignadas, diferenciadas por sexo en ambos casos. Por ejemplo, el acceso de las mujeres a los sistemas de pensiones es más bajo, las transferencias privadas familiares son más frecuentes para ellas y suelen ser las principales proveedoras de cuidado, lo que afecta su trayectoria laboral.

Gráfica 16. Tasa de participación laboral de las personas mayores, por decenio y sexo, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares. Véase el Anexo 1.

Como se observa en la gráfica 17, en estos países el empleo por cuenta propia y sin pago es más común entre las mujeres —excepto el empleo por cuenta propia en Uruguay—, mientras que los hombres suelen ser asalariados (subordinado remunerado), y en menor medida, empleadores. La mayor diferencia entre sexos por posición en la ocupación se presenta en El Salvador, en la modalidad de empleo por cuenta propia, con 54.8% de hombres y 75.4% de mujeres, es decir, casi 20 puntos porcentuales. Además, en Guatemala y México, 12.7% y 9.1% de las mujeres ocupadas, respectivamente, declara que laboran sin pago, en contraste con 2.1% y 2.5% de los hombres. Además, con independencia del sexo, el empleo por

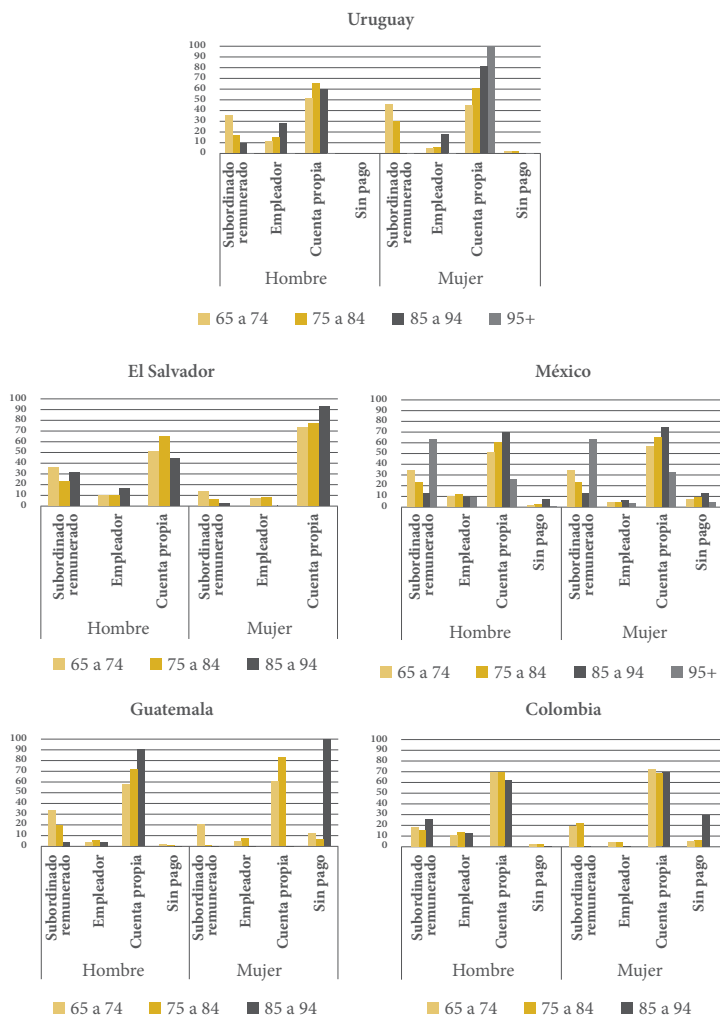
cuenta propia aumenta su importancia con la edad. Por ejemplo, en Uruguay, 48.9% de los ocupados de 65 a 74 años trabajaban bajo esa modalidad y entre los de 85 a 94 años el porcentaje se incrementó hasta 65.3%; en México, estos porcentajes eran de 53.8% y 70.6%, respectivamente; mientras que en Guatemala se elevaron de 58.9% a 81.6%.

Para las personas mayores asalariadas (subordinado remunerado), la ausencia de contrato es una condición generalizada, que se agrava con la edad y por el sexo. México y El Salvador presentan los porcentajes más elevados para el grupo de personas de 65 años o más, con 79.4% y 79.5% de los ocupados sin una relación contractual formal; seguidos por Guatemala, con 81.1%, y Colombia, con 59.6%. Pero en todos los países este indicador fue mayor para el grupo de 85 a 94 años que para el de 65 a 69 años. También era mayor su incidencia entre las mujeres de edad, a pesar de que entre la población ocupada de 15 a 64 años es más frecuente que los hombres laboren en esas condiciones, es decir, la relación se invierte en contra del sexo femenino durante la vejez.

De igual forma, el acceso a los sistemas nacionales de seguridad social y de salud como prestación laboral es muy baja entre las personas de edad, en comparación con el resto de la población ocupada. En El Salvador, 5.5 % cotizaba en alguna de las instituciones de seguridad social del país; en México, el 10 % declaró que de parte de su empleo recibía servicios de salud del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o tenía un seguro privado pagado por el empleador; y en Colombia, el 27 % cotiza a un régimen contributivo de salud o tiene un seguro privado pagado por el patrón.³⁹

³⁹ La encuesta de Uruguay no permite diferenciar el acceso a seguridad social o servicios de salud por derecho laboral de aquellos por extensión familiar.

Gráfica 17. Posición en la ocupación de las personas mayores, por decenios y sexo, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares. Véase el Anexo 1.

Respecto a la duración de la jornada, en todos los países se observan cambios en la distribución de los ocupados de 15 a 64 años en relación con los mayores de 65 años. La población del primer grupo suele laborar 35 horas o más, mientras que la jornada cotidiana de las personas de edad se caracteriza por ser reducida —menos de 35 horas semanales—. Ahora, esta reducción puede no ser voluntaria, en cuyo caso el subempleo sería elevado. Sin embargo, como se discutió con anterioridad, éste no es un fenómeno que predomine durante la vejez, al contrario, en estos países su incidencia es inferior en comparación con el resto de la población ocupada.

El Salvador es una de las excepciones, porque el subempleo es mayor para las personas de edad; no obstante, de los cinco países analizados, registra la menor diferencia entre jornadas cortas por grupo etario. Esto último, aunado a que sólo 52.3% de las personas de 65 años o más percibe un salario por arriba de la línea de pobreza, podría ser indicio de que las remuneraciones durante la vejez son tan reducidas que, a pesar de laborar jornadas ordinarias, los adultos mayores necesitan o quieren aumentar las horas para mejorar su ingreso.

Otra posible explicación para el bajo subempleo en la vejez es que éste no sea declarado, ya que, más allá de la necesidad o el deseo de trabajar, el contexto en el que viven las personas mayores les impide incrementar su jornada. Entre estos factores contextuales se encuentran las labores de cuidado que usualmente recaen en las mujeres del hogar. Al respecto, la proporción de mujeres con menos de 35 horas semanales laboradas es mayor que la de los hombres, y estas jornadas reducidas se vuelven más relevantes con el envejecimiento.

En suma, la descripción de los resultados muestra que la inserción laboral y las condiciones de ocupación difieren entre hombres

y mujeres, así como por decenio de edad. De forma que las mujeres y las personas mayores más envejecidas tienen una probabilidad más alta de lidiar con condiciones de trabajo irregulares, como la jornada reducida, la ausencia de contrato y la falta de seguridad social; además, tienden a emplearse por cuenta propia en mayor medida, posiblemente, por la ausencia de espacios de trabajo.

2.3 Políticas públicas para la empleabilidad en la vejez

Frente a las diversas desventajas con las que lidian las personas mayores en el mercado laboral y la indiscutible discriminación por edad en los procesos de contratación, las acciones gubernamentales orientadas a promover el empleo decente en América Latina y el Caribe son limitadas. Los programas de capacitación e intermediación laboral se han enfocado en los jóvenes y dejado de lado al creciente número de personas de edad que, por decisión propia o empujadas por la necesidad, buscan continuar económicamente activas.

En este sentido, se identificó que en 11 países de la región existen programas de capacitación e intermediación laboral, así como de financiamiento y préstamos para actividades independientes o emprendimientos, en los que no se estipula un límite de edad para participar, aunque no están focalizados en personas mayores. Sin embargo, su alcance es reducido, ya que, por un lado, sus estrategias van dirigidas a la población en edad de trabajar, y por el otro, la mayoría (75%) impone criterios de elegibilidad, como la condición de pobreza o la escasez de recursos (véase la Tabla 6).

Únicamente se encontraron programas específicos para las personas mayores en México y Uruguay. En el primero, por me-

dio del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), se ofrecen cursos de capacitación en oficios y uso de nuevas tecnologías, además de un programa de vinculación laboral para los mayores de 60 años; y en el segundo, el Instituto Nacional del Adulto Mayor (Inmayores) tiene un programa de sensibilización para promover el emprendimiento conjunto entre jóvenes y personas de edad.

Tabla 6. Programas para la empleabilidad

País	Programa	Elegibilidad	Tipo
Argentina	Programa de Empleo Comunitario	Pobreza	Transferencia monetaria
Argentina	Programa de Formación Continua		Capacitación
Argentina	Seguro de Capacitación y Empleo		Transferencia monetaria
Bolivia	Programa de Apoyo al Empleo	Sin experiencia laboral	Capacitación e intermediación laboral
Brasil	Programa Crescer	Emprendedores de bajos ingresos	Préstamos con tasa de interés preferencial
Brasil	Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales	Pobreza	Capacitación
Brasil	Plan Progredir	Pobreza	Capacitación e intermediación laboral
Chile	Yo Emprendo Semilla	Comprobación de recursos	Capacitación y financiamiento
Chile	Yo Trabajo-Apoyo a tu Plan Laboral	Comprobación de recursos	Capacitación y transferencia monetaria
Costa Rica	Programa Nacional de Empleo	Pobreza y pobreza extrema	Transferencia monetaria

País	Programa	Elegibilidad	Tipo
Ecuador	Crédito de Desarrollo Humano	Comprobación de recursos	Préstamos con tasa de interés preferencial
México	Programa de Apoyo al Empleo		Capacitación e intermediación laboral
México	Programa de Fomento a la Economía Social	Pobreza	Financiamiento
Nicaragua	Programa Hambre Cero	Pobreza y agrícola	Capacitación
Panamá	Programa de Apoyo a la Inserción Laboral		Capacitación
Perú	Programa de Apoyo Crediticio a la Pequeña y Microempresa	Urbano marginales y rural	Financiamiento a proyectos
Perú	Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales		Capacitación
Perú	Vamos a Crecer	Pobreza extrema y rural	Capacitación
Uruguay	Cooperativas Sociales	Pobreza	Financiamiento
Uruguay	Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos	Pobreza	Financiamiento y capacitación

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, “Programas de inclusión laboral y productiva”, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

En general, las instituciones nacionales especializadas en promover los derechos de las personas de edad dirigen sus acciones al área de cuidados, salud e integración social por medio de centros de convivencia, campañas de sensibilización, consultas y alimentos gratuitos; así como de apoyo a víctimas de abuso y maltrato.⁴⁰

⁴⁰ Sandra Huenchuan, *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*, CEPAL/ASDI/Gobierno de la Ciudad de México, Santiago de Chile, 2016.

Aunque la necesidad de atención de estos aspectos es innegable, el análisis que se ha presentado aquí muestra que la vejez no es propiamente un estado pasivo en el que las personas consumen servicios para mejorar su calidad de vida, como la atención médica, el cuidado o el esparcimiento. Las personas adultas mayores también son entes activos que día a día enfrentan dificultades para revalorizarse y fortalecer su autonomía, en contraste con una visión socializada de esta etapa de vida que no coincide con las tendencias actuales y previsiones futuras.

Por ello, de la mano del fortalecimiento de los instrumentos de seguridad social que garanticen un ingreso suficiente en la vejez, se deben tomar acciones para ampliar las oportunidades laborales y mejorar las condiciones de empleabilidad. Entre estas acciones se encuentran los programas de capacitación para reconversión de habilidades y uso de tecnologías, bolsas públicas de trabajo para la intermediación laboral, programas de sensibilización a empleadores y medidas de acción afirmativa, como la reserva de un porcentaje de los puestos para este grupo o incentivos fiscales a su contratación.

Por desgracia, la negación de derechos a las personas mayores no es exclusiva del mercado laboral, sino que está presente en múltiples esferas de sus relaciones y actividades sociales. La exclusión sistemática de este grupo poblacional se relaciona con la discriminación por edad, a la que se suman las actitudes discriminatorias por otros motivos —ser mujer, migrante, indígena; tener discapacidades o preferencias sexuales diversas—, que se analizarán en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES

En el “Informe de la experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos para las personas de edad”, de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018, se destaca una serie de recomendaciones para garantizar el acceso de este grupo a recursos, derechos, bienes y servicios que permitan su plena integración en la sociedad. Entre ellas, el desarrollo de un instrumento universal sobre los derechos humanos de las personas mayores, la adopción de medidas efectivas contra la discriminación por edad y la necesidad de integrar sus derechos en los programas, políticas y estrategias de los gobiernos, así como mejorar la base de conocimientos mediante estudios específicos, recolección inclusiva de datos e indicadores que reflejen la situación de las personas de edad.⁴¹

Con base en lo anterior se desarrolla el presente capítulo, cuyo principal objetivo es reforzar el diálogo sobre la discriminación que sufren las personas mayores, con énfasis en la discriminación múltiple, la cual incluye, además de la edad, alguna otra característica de la persona —nacionalidad, sexo, preferencia sexual, ser indígena, tener una discapacidad—. La discriminación por edad ha sido abordada en algunas declaraciones y convenios interna-

⁴¹ ONU, “Informe de la experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad”, 2018. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/210/03/PDF/G1821003.pdf?OpenElement>

cionales, incluso en legislaciones locales, pero la discriminación múltiple, aunque lleva una decena de años en la mesa de discusión internacional, apenas comienza a reconocerse en los ámbitos nacionales.

Debido a la heterogeneidad de este grupo etario, la discriminación no sólo se produce por la edad, sino por la diversidad y la pertenencia a otros grupos vulnerables. En este sentido, en algunos países de América Latina y el Caribe se han elaborado diagnósticos sobre la discriminación de las personas mayores que además pertenecen a pueblos indígenas, tienen alguna discapacidad o son mujeres.

La interacción entre la discriminación por edad y la discriminación por otras características es compleja, sobre todo en la definición de políticas y programas destinados a prevenir, erradicar y sancionar estas prácticas. En particular, porque no hay leyes especializadas en discriminación múltiple, pues la mayoría aborda el tema de forma separada; por un lado, las relativas a las personas mayores, y por el otro, las relativas a la discriminación *per se*.

Así pues, el presente capítulo se divide en tres secciones; en la primera se analiza la situación de vulnerabilidad y discriminación de las personas mayores, en la segunda se reseñan de manera general los marcos internacionales y constitucionales sobre sus derechos, y en la tercera se construye un breve panorama sobre las leyes especializadas, los marcos institucionales y los programas enfocados en las personas mayores y en la discriminación. En especial, se hace hincapié en la información sobre Colombia, Guatemala, El Salvador, México y Uruguay, los cinco países revisados en el capítulo 2.

3.1 Vulnerabilidad y discriminación en la vejez

En las últimas décadas, en la región latinoamericana ha habido un esfuerzo por desarrollar investigaciones y encuestas para conocer la situación de las personas mayores desde distintas esferas. Existen aquellas que revisan la situación de salud, como, por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México (Enasem), que tuvo su primera edición en 2001 y la más reciente en 2018; en este rubro también se incluyen el Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores de Chile, elaborado en 2009, y la Encuesta de Salud y Bienestar y Envejecimiento (SABE), de 2009-2010, realizada en Ecuador.

Asimismo, ha habido una serie de encuestas destinadas a hacer visible la discriminación y a reconocer su prevalencia y manifestaciones, y dentro de ello, al grupo de personas mayores, como es el caso de la Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México (Enadis), que ha tenido tres ediciones, 2005, 2010 y 2017; la Encuesta de Tolerancia y No Discriminación de Chile, realizada en 1996, 2000 y 2003, y el Mapa Nacional de Discriminación (MND) en Argentina, que tuvo su primera edición en 2007-2009 y la segunda en 2014. Por otro lado, en 2015, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) elaboraron la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), que recopila información sobre las condiciones del mercado y de seguridad social en Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Uruguay.⁴²

En relación con el diseño de estrategias y acciones para prevenir y erradicar la discriminación, y para propiciar la integración

⁴² BID/CISS, *Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)*, 2015. Disponible en <https://mydata.iadb.org/login>

plena de las personas mayores a la sociedad, es necesario producir información *ad hoc*, que permita elaborar un diagnóstico sobre la situación de las personas mayores. A modo de ejemplo, en la Tabla 7 se presentan las encuestas sobre las personas mayores y sobre la discriminación de las oficinas nacionales de estadística de los diferentes países, en la que se aprecia que El Salvador, Guatemala y Uruguay no cuentan con ninguna de estas encuestas, mientras que Colombia llevó a cabo una en 2015 y México tiene una serie de ellas al respecto.

La producción de información relativa a las personas mayores y la discriminación es la piedra angular para elaborar los diagnósticos que sirven como insumo para el diseño e instrumentación de políticas y programas que en el futuro atiendan las principales problemáticas de las personas de edad y su incidencia diferenciada por origen étnico, sexo, nacionalidad, preferencia sexual o lugar de residencia.

Al respecto, en la edición de 2017 de la Enadis, considerada una de las encuestas más completas sobre el tema, subyacen tres pilares: primero, la propia experiencia de dos encuestas previas, en 2005 y 2010; segundo, la revisión de encuestas y estudios del mismo tipo en los ámbitos local, latinoamericano y europeo, y tercero, porque por primera vez se pueden hacer desagregaciones más precisas y de esta manera avanzar en la medición de la discriminación múltiple,⁴³ a la que la Enadis define en estos términos: “cualquier trato desigual hacia una persona con dos o más características personales: género, edad, discapacidad, nacionalidad, etnicidad, entre otros, significando una restricción a sus derechos y libertades”.⁴⁴

⁴³ INEGI y Conapred, “Diseño conceptual de la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2017”, 2017a. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_diseno_conceptual.pdf

⁴⁴ INEGI y Conapred, “Encuesta Nacional sobre Discriminación, principales resultados,

Tabla 7. Encuestas sobre las personas mayores y la discriminación de las oficinas nacionales de estadística

País	Encuestas	
	Personas mayores	Discriminación
Colombia	La Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento <i>SABE Colombia</i> , de 2018, tiene el objetivo de conocer la situación de las personas mayores en los ámbitos rural y urbano, mediante la exploración y evaluación interdisciplinaria y en profundidad de la vejez y el envejecimiento, en el marco de los Determinantes del Envejecimiento Activo y el modelo de los Determinantes Sociales de la Salud.	La Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI) 2019 (sector) contiene algunas preguntas sobre discriminación laboral.
El Salvador	En la Dirección General de Estadística y Censos (Digestic) no hay encuestas sobre personas mayores o discriminación.	
Guatemala	En el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala no se señala ninguna encuesta de envejecimiento o discriminación.	
México	El Estudio Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México (Enasem) tiene el propósito de recabar información sobre los procesos de envejecimiento y el peso de las enfermedades para un panel representativo de la población mexicana de mayor edad. Abarca temáticas como el cuidado de la salud y sus antecedentes, familia y migración, ayuda de los hijos, fuentes de ingreso, calidad de la vivienda e indicadores antropométricos de las personas adultas. La edición	La Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México (Enadis) tiene tres ediciones, 2005, 2010 y 2017. A partir de esta encuesta se pueden conocer diferentes aspectos de la discriminación; captar su prevalencia y sus manifestaciones; diferenciar actitudes, prejuicios y opiniones sobre distintos grupos de población discriminados por motivos étnicos, etarios y de orientación sexual, entre otros; identificar experiencias de discriminación en los distintos

2017", 2017b. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf

País	Encuestas	
	Personas mayores	Discriminación
	de base del Enasem fue en 2001 y se hicieron cuatro seguimientos, en 2003, 2012, 2015 y 2018.	ámbitos de la vida social; reconocer la discriminación y desigualdad que enfrenta la población indígena o con discapacidad, o por su religión, así como niñas y niños, personas mayores, adolescentes y jóvenes, y mujeres; e identificar el reconocimiento y el respeto a sus derechos y sus principales problemáticas percibidas.
Uruguay	El Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay no cuenta con encuestas sobre personas mayores o discriminación. Sólo la Encuesta Continua de Hogares, ininterrumpida desde 1968, contiene una base de preguntas sobre diversos temas, como salud, educación y condiciones de la vivienda, e incluye algunas preguntas sobre la temática étnico-racial.	

Fuente: Elaboración propia con base en Minsalud, 2018, “Documento Metodológico Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento *SABE Colombia*”, Bogotá. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/doc-metodologia-sabe.pdf>; DANE, 2020a, “Colombia. Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI) 2019 (sector)”. Disponible en <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/658/datafile/F4/V1175>; Digestyc, “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples”, Ministerio de Economía-Gobierno de El Salvador. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm.html>; National Institutes of Health/National Institute on Aging e INEGI, 2018, “Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (Enasem)”, México. Disponible en: http://www.enasem.org/Index_Esp.aspx; Inapam y Conapred, 2010, “Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010). Resultados sobre personas adultas mayores”. Disponible en http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-PAM-Accss.pdf; INEGI y Conapred, 2017b, “Encuesta Nacional sobre Discriminación, principales resultados, 2017”. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf; INE Uruguay, “Encuesta Continua de Hogares”. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>

Estos esfuerzos son la base para avanzar en la construcción de un panorama integral de las personas mayores, un grupo etario expuesto a diversos factores de vulnerabilidad, así como a limitaciones, discapacidades y situaciones de dependencia propias de su edad, a todo lo cual se suma un elemento de mayor gravedad, la discriminación.

En la Tabla 8, elaborada con información de las encuestas de hogares de Guatemala y El Salvador, se observa la distribución de la población según algunas características relacionadas con la exclusión social,⁴⁵ que pueden acentuar la discriminación por edad. En el caso de la variable de situación conyugal, 36.7% de las personas mayores en Guatemala y 53.2% en El Salvador se encuentra separada, viuda o soltera. En la variable del tipo de localidad en la que habita, en Guatemala, la mitad de población de 65 años o más vive en entornos rurales, mientras que, en El Salvador, casi 35%. Asimismo, de este grupo etario, en Guatemala casi 50% no sabe leer ni escribir, 32% se considera indígena y sólo 8.1% tiene acceso a salud; mientras que, en El Salvador, un poco más de un tercio de las personas de edad es analfabeta y 19.7% tiene acceso a servicios de salud.

Tabla 8. Factores de vulnerabilidad en la población de 65 años o más, 2019

Factores que intervienen en la vulnerabilidad	Guatemala	El Salvador
Separado/divorciado	5.1%	15%
Viudo	28.5%	32%
Soltero	3.1%	6.2%
Vive en zonas rurales	51.5%	34.7%
No sabe leer ni escribir	47.7%	34.1%
Se considera indígena	32%	No disponible
Tiene acceso a salud	8.1%	19.7%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares. Véase el Anexo 1.

⁴⁵ De acuerdo con el “Informe de la experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad”, la vida en soledad, el género, el origen étnico o una edad muy avanzada pueden ser factores de riesgo o posibles desencadenantes de la exclusión social. Véase ONU, 2018, p. 7.

Otros elementos que inciden en la calidad de vida de las personas mayores son las discapacidades y limitaciones que conlleva el proceso de envejecimiento y que se reflejan en la vejez avanzada. Al respecto, con base en la ELPS, en la Tabla 9 se presentan las limitaciones físicas y mentales de las personas mayores en Colombia y El Salvador. Se destacan tres tendencias: en primer lugar, que las principales limitaciones o discapacidades son para ver y oír, y las de movilidad; en segundo, que estas limitaciones o discapacidades presentan un incremento abrupto a partir de los 80 años, y en tercero, que la proporción de personas de edad con limitaciones es mayor en El Salvador que en Colombia.

Tabla 9. Discapacidades y limitaciones de las personas mayores, 2015

Discapacidad – Limitaciones	Colombia		El Salvador	
	60 y más	80 y más	60 y más	80 y más
Para oír	2.5%	9.3%	4.7%	15.2%
Para ver	4.3%	11.6%	17.3%	21.9%
Para hablar	0.6%	2.1%	0.5%	1%
Físicas	1.2%	2.3%	10.1%	18.2%
Mentales	0.1%	0.5%	0.3%	0.6%

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores reportados por BID y CISS, *Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)*, 2015.

En ocasiones, estas limitaciones físicas o mentales se traducen en dependencia funcional o dependencia para la actividad básica de la vida diaria (ABDV).⁴⁶ En la Tabla 10 se presentan las proporciones de personas mayores con ABDV en El Salvador, México y

⁴⁶ De acuerdo con la OMS, las ABDV son las capacidades para ser independientes en su domicilio, tales como comer, bañarse, vestirse, acostarse y levantarse de la cama e ir al baño. Véase, OMS, 2017, “Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud”, p. 73. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf?sequence=1

Uruguay. En este sentido, se destacan tres tendencias: en primer lugar, que la dependencia de las personas aumenta a partir de los 80 años; en segundo, que México tiene la mayor prevalencia de dependencia para cada una de las actividades listadas, y en tercero, que la principal dependencia en El Salvador es subir y bajar escaleras, seguida por bañarse, mientras que en México es usar el excusado, seguida por bañarse y entrar o salir de la cama, y en Uruguay es subir y bajar escaleras, y vestirse.

Tabla 10. Dependencia de las personas mayores, 2015

Dependencia	El Salvador		México		Uruguay	
	60 y más	80 y más	60 y más	80 y más	60 y más	80 y más
Bañarse	2.8%	9.2%	7.1%	23.1%	No disponible	No disponible
Comer o beber	1.2%	4.3%	4.6%	11.0%	1.4%	2.5%
Vestirse	2.3%	6.8%	7.8%	16.6%	3.4%	7.1%
Entrar/ Salir de la cama	2.5%	7.9%	10.3%	21%	2.7%	5.5%
Usar el excusado	No disponible	No disponible	11.7%	21.5%	3%	6.9%
Subir/bajar escaleras y caminar distancias largas	34.1%	74.5%	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible

Nota: La categoría “otras dificultades” se refiere, en El Salvador, a subir/bajar escaleras y caminar distancias largas, mientras que en México y Uruguay a usar el excusado.

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores reportados por BID y CISS, *Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)*, 2015.

Ahora bien, las barreras estructurales, sumadas a las limitaciones o discapacidades y la dependencia, empujan la situación de las personas mayores hacia el camino del maltrato y el abandono, y en ello juega un papel preponderante la discriminación. En 2017, de acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS) y con información de 38 países de diversas regiones del mundo, se

estimó que 15.7% de las personas mayores de 60 años sufrieron alguna forma de maltrato en entornos comunitarios.⁴⁷ A modo de ejemplo, en Ecuador, por medio de la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) 2009-2010, se reportó que la prevalencia de negligencia y abandono de personas mayores fue de 14.9 por ciento.⁴⁸

Al respecto, diversas encuestas han documentado la discriminación hacia las personas mayores. En Chile, por ejemplo, el Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores de 2009 reportó que 14% de las personas mayores que participaron en el estudio se sintió discriminada; de ellas, 49.3% indicó que el motivo fue su edad, 17% el nivel socioeconómico, 14.2% la condición de salud, 3.6% el sexo (mujer), 2.2% la apariencia, 1.1% la pertenencia indígena, 0.1% la orientación sexual, y el resto, la nacionalidad u otros motivos.⁴⁹

En Argentina se publicó la segunda edición del MND en 2014, una investigación que reporta algunos rasgos de la discriminación múltiple entre diversos grupos vulnerables. Del total de entrevistados, 90% consideró que se discrimina mucho a las personas pobres, 70% a las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT), 67% a las personas con discapacidad, 64% a los afrodescendientes, 61% a las personas de pueblos indígenas, 48% a las mujeres y 46% a las personas mayores. Asimismo, 8% afirmó tener algún tipo de discapacidad, y de éstos, 51% reconoció haber experimentado si-

⁴⁷ OMS, “Maltrato de las personas mayores”, 2020. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse>

⁴⁸ Freire, W., “SABE, Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento. Ecuador, 2009-2010. Presentación de resultados”, INEC, Quito, 2010. Disponible en <https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Ecuador-Encuesta-SABE-presentacion-resultados.pdf>

⁴⁹ Senama, *Estudio nacional de la dependencia en las personas mayores*, 2009. Disponible en <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Dependencia-Personas-Mayores-2009.pdf>

tuaciones discriminatorias asociadas a su discapacidad (27%), su situación socioeconómica (13%), su edad (5%) y otros motivos.

En cuanto a las personas mayores, 26% de las personas entre 60 y 74 años reportó haber sufrido discriminación debido a su nivel socioeconómico (21%), su edad (13%), su condición migratoria (10%), su aspecto (8%) y su color de piel (7%). Estas actitudes se presentaron, principalmente, en su trabajo o escuela y en el transporte y la vía pública.⁵⁰

Por otro lado, en México, de acuerdo con la Enadis 2010, se mostró que las personas mayores identifican la falta de oportunidades de empleo como su principal problema (36%), seguido por la salud y la discapacidad (15.1%) y por la discriminación, la intolerancia y el maltrato (9.9%).⁵¹ Recientemente, la Enadis 2017 confirmó que la discriminación por edad es una práctica común, pues 25.9% de los hombres y 26.9% de las mujeres declaró haber sido discriminado por este motivo.⁵²

En esta última encuesta se ahonda en los grupos vulnerables, de manera que por primera vez se capta información sobre la discriminación múltiple, por ello, y con el afán de tener un panorama de los problemas que enfrentan las personas de 60 años o más, a continuación se realiza una breve descripción de los principales hallazgos de la Enadis 2017:⁵³

⁵⁰ Inadi, *Mapa nacional de la discriminación*, segunda edición, Buenos Aires, 2014. Disponible en <http://www.inadi.gov.ar/mapa-discriminacion/documentos/mapa-de-la-discriminacion-segunda-edicion.pdf>

⁵¹ Inapam y Conapred, “Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010). Resultados sobre personas aultas mayores”, 2010. Disponible en http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-PAM-Accss.pdf

⁵² INEGI/Conapred, 2017b.

⁵³ INEGI, “Tabulados básicos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017”, 2017a. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/#Tabulados>

- 1) Sobre el respeto percibido hacia sus derechos, 33% señaló que recibe poco respeto y 11.5% consideró que no es respetado.
- 2) Sobre su principal problemática declarada, 28.5% indicó que su pensión no alcanza para cubrir sus necesidades, 22.5% declaró la falta de oportunidades laborales, 21.9% que carece de pensión o jubilación, 5.7% carece de acceso a salud y 9.5% sufre maltrato, abandono o despojo de sus bienes (10.7% mujeres y 8.2% hombres).
- 3) Sobre su opinión respecto de las frases de prejuicio hacia su grupo de pertenencia, los resultados fueron los siguientes:
 - a) 53.3% está de acuerdo en que las personas mayores son una carga para sus familias.
 - b) 66.8% está de acuerdo en que su experiencia es poco valorada por sus familiares.
 - c) 89.4% está de acuerdo en que les cuesta trabajo utilizar la tecnología —celular, computadora, internet—.
 - d) 82% está de acuerdo en que la gente se desespera fácilmente con las personas mayores.
- 4) Sobre el tipo de dependencia económica, 37.8% depende de su trabajo o negocio, 27.8% de su pensión, 19.3% de un programa para adultos mayores, y el resto, de algún familiar.
- 5) Sobre la negación de derechos de manera injustificada, a 9.6% le negaron atención médica o medicamentos, a 6.3% la atención o servicios en oficinas de gobierno y a 2.7% la oportunidad de acceder a un crédito de vivienda, préstamo o tarjeta.
- 6) Sobre el motivo de discriminación, 55.2% señaló la edad, 28.1% las creencias religiosas, 22.5% el sexo (mujer), 21.5% la manera de hablar y 12.5% el tono de piel.

- 7) Sobre la discriminación múltiple,⁵⁴ 18% de las personas de 60 años o más declaró haber sido discriminada, pero la prevalencia aumenta conforme se añaden otras características; por ejemplo, la discriminación de las personas mayores con una discapacidad es de 21.3%, pero la prevalencia de discriminación aumenta a 29.5% si se autodefinen como indígenas, y alcanza hasta 53.5% para quienes, además, profesan una religión distinta a la católica.

En suma, se destacan dos tendencias. En primer lugar, el esfuerzo que han hecho los gobiernos nacionales para la implementación de estudios y encuestas que permitan contar con diagnósticos sobre la situación de vulnerabilidad, dependencia y discriminación de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en la mayoría de los países que se han revisado en este análisis aún falta un largo camino que recorrer en la producción de información sobre el tema. En este sentido, la CISS, en su *Informe de Seguridad Social y Bienestar de las Américas 2020*, señaló la falta de información temática, periódica, confiable y comprobable sobre la seguridad social, en un nivel desagregado que permita valorar la situación de diversos grupos vulnerables; asimismo, exhortó a las instituciones a producir información sobre grupos poblacionales que han permanecido excluidos del sistema de seguridad social contributivo.⁵⁵

En segundo lugar, se encontró que la situación de dependencia de las personas mayores se agrava a partir de los 80 años; la edad es quizá el principal elemento de discriminación, y en la

⁵⁴ INEGI/Conapred, 2017b.

⁵⁵ CISS, *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas 2020*, México, 2020, p. 315. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/09/informe-de-seguridad-social-y-bienestar-en-las-americas-extensa.pdf>

medida en que aumenta el número de características de vulnerabilidad, la prevalencia de la discriminación aumenta. Por ello, a continuación, se presenta una breve descripción de la manera como se ha abordado este problema desde la perspectiva jurídica internacional, con algunos ejemplos locales.

3.2 Marcos normativos para los derechos humanos de las personas mayores

En esta sección se describen brevemente los avances en la normatividad destinada a garantizar los derechos de las personas mayores desde tres esferas: la que emana de la ONU, la adoptada en el seno de la OEA, y la instaurada en las constituciones de algunos países de América Latina y el Caribe.

3.2.1 Derechos de las personas mayores en los instrumentos internacionales

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se establece que toda persona tiene derecho a igual protección contra toda discriminación, a la seguridad social y la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, sin ninguna distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.⁵⁶ Sin embargo, no se hace referencia explícita a las distinciones por edad, y por lo tanto, tampoco a las personas mayores.

⁵⁶ ONU, “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 1948. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

En el mismo tenor, en 1966 se adoptó el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que entró en vigor en 1976, en el que tampoco se hace referencia explícita a las personas mayores.⁵⁷ Por lo cual, en 1995, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales responsable de la aplicación del PIDESC elaboró un documento enfocado en las personas mayores, en el que destaca la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer respecto al trabajo y la seguridad social, la protección a la familia, el nivel de vida adecuado, la salud física y mental, y el derecho a la educación y la cultura.⁵⁸

En 1982, en el marco de la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento realizada en Viena, se adoptó el Plan de Acción Internacional, el cual contiene 62 recomendaciones sobre distintos temas, como salud y nutrición, protección a consumidores ancianos, vivienda y medio ambiente, familia, bienestar social, seguridad de ingreso y empleo, y educación, entre otros.⁵⁹ Más tarde, en 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad a favor de las personas de edad, para instar a los gobiernos a introducirlos en sus programas nacionales.⁶⁰

⁵⁷ ONU, "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁵⁸ ONU, "Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores", 1995. Disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm6s.htm>

⁵⁹ ONU, "Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento", 1982. Disponible en http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf

⁶⁰ ONU, "Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad", 1991. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-1999/principles/los-principios-de-las-naciones-unidas-en-favor-de-las-personas-de-edad.html>

En la “Proclamación sobre el envejecimiento” de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a la comunidad internacional a promover la aplicación del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y a difundir los “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”, así como a propiciar la creación de asociaciones entre gobiernos, organismos especializados, organizaciones no gubernamentales, de las Naciones Unidas y del sector privado enfocadas en las personas mayores.⁶¹ Finalmente, en 1999 se decretó el Año Internacional de las Personas de Edad de la ONU.

La segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento se celebró en 2002, de la cual emanó la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.⁶² En la Declaración Política se exponen 19 artículos destinados a establecer los compromisos de la comunidad internacional frente a los retos y oportunidades que ofrece el envejecimiento poblacional y se incluye también un pronunciamiento para eliminar todas las formas de discriminación, y en especial, la discriminación por edad. El Plan de Acción se centra en tres recomendaciones principales: una sobre las personas mayores y el desarrollo; otra sobre el fomento de la salud y el bienestar en la vejez, y otra más, sobre la creación de un entorno propicio y favorable para las personas mayores. Posteriormente, en 2003, la CEPAL elaboró la estrategia regional de implementación, basada en la realidad de América Latina y el Caribe, para el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, en la que se adoptan acuerdos

⁶¹ ONU, “Proclamación sobre el envejecimiento”, 1992. Disponible en http://www.bvs.hn/Honduras/UITFCM/Discapacidad/Resolucion_47.3_1992.pdf

⁶² ONU, “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, 2002. Disponible en <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

en tres áreas: personas mayores y desarrollo, salud y bienestar, y entornos propicios favorables.⁶³

Otros organismos especializados también se sumaron a la agenda de las personas mayores. Por ejemplo, en 2002, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) emitió la Resolución CE130.R19 sobre la salud y el envejecimiento, que insta a los gobiernos a adoptar políticas y planes nacionales para ejecutar el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.⁶⁴ En 2007, la CEPAL organizó la segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, en la que se emitió la Declaración de Brasilia, cuyo objetivo es identificar las prioridades futuras de la aplicación del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento,⁶⁵ en la cual se propone lo siguiente:

- 1) Realizar intervenciones en la prevención y atención de todo lo relacionado con la salud de las personas mayores con discapacidad.
- 2) Realizar estudios e investigaciones sobre los perfiles demográficos y socioeconómicos de las personas mayores.
- 3) Diseñar marcos legales y mecanismos de supervisión para proteger los derechos humanos de las personas mayores.

⁶³ CEPAL, “Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, 2004. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2786-estrategia-regional-implementacion-america-latina-caribe-plan-accion>

⁶⁴ OPS-OMS, “Resolución CE130.R19 sobre la salud y el envejecimiento”, 2002. Disponible en <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/21521/ce130.r19-s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶⁵ CEPAL, “Declaración de Brasilia”, 2007a. Disponible en <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/Brasilia.pdf>

En cuanto al sistema interamericano, la OEA ha desarrollado diversos instrumentos en materia de derechos humanos de las personas mayores, así como de otros grupos vulnerables, como se describe en seguida. En 1969 fue adoptada la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en la cual los Estados parte se comprometen a respetar y garantizar los derechos y libertades de todo ser humano sujeto a su jurisdicción “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.⁶⁶ Aquí, si bien no se menciona de forma explícita la discriminación por edad, se incluye en un sentido amplio a todo ser humano.

Más tarde, en 1988, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), un instrumento que obliga a los Estados parte a tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo, la seguridad social, la salud, la protección de las personas con discapacidad y las personas mayores. De forma expresa, en su artículo 17, señala que el Estado tiene la obligación de instrumentar las medidas necesarias para proveer a las personas mayores de instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica, así como de ejecutar programas laborales específicos y propiciar la formación de organizaciones sociales sobre las personas mayores.⁶⁷

⁶⁶ OEA, “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

⁶⁷ OEA, “Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)”, 1988. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Otro hito en las normatividades de la OEA fue la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), en 1994, que entró en vigor en 1995. Esta Convención finca responsabilidades a los Estados parte para condenar todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar políticas públicas, medidas específicas, programas o cambios en la legislación local con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Asimismo, se establece que los Estados parte informarán a la Comisión Interamericana de Mujeres sobre las medidas adoptadas para cumplir con las disposiciones de esta Convención.⁶⁸

En 1999 fue adoptada la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que entró en vigor en 2001 y compromete a los Estados parte a prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, así como a realizar todo lo necesario para brindar una plena integración a la sociedad mediante la adopción de medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de otra índole, necesarias para el cumplimiento de las disposiciones de la Convención. Asimismo, se establece la creación de un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante de cada Estado parte, con la finalidad de dar seguimiento a los compromisos adquiridos.⁶⁹

⁶⁸ OEA, "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)", 1994. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

⁶⁹ OEA, "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 1999. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

En 2013 se adoptó la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia, que entró en vigor en 2017. En ella, se establece que los Estados deben comprometerse a promover legislación local, políticas esenciales y acciones afirmativas destinadas a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia. Asimismo, en el artículo 1, párrafo 3, se define discriminación múltiple como “cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos [raza, color, linaje u origen nacional o étnico] u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales”.⁷⁰

En 2015 fue adoptada la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que entró en vigor en 2017. El objeto de la Convención, expresado en su artículo 1, es “promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad”. También se define el abandono, los cuidados paliativos, el maltrato, la negligencia, la discriminación por edad en la vejez y la discriminación múltiple. Esta última consiste en “cualquier distinción, exclusión o restricción hacia la

⁷⁰ OEA, “Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia”, 2013. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp

persona mayor fundada en dos o más factores de discriminación” (artículo 2).⁷¹

En esta Convención destacan, entre otras disposiciones, tres elementos que demuestran de la envergadura del instrumento:

- Primero, los Estados parte están obligados a adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales y presupuestarias y a promover instituciones especializadas y la participación de la sociedad civil; a recopilar información (estadística) y realizar investigaciones para prevenir, sancionar y erradicar el aislamiento, el abandono, el hacinamiento, la infantilización, la negación de la nutrición y los tratamientos médicos inadecuados, entre otros tratos o penas crueles que atenten contra la seguridad e integridad de las personas mayores; también deben asegurar su plena integración social, económica, educativa, política y cultural.
- Segundo, se establecen los derechos a la igualdad y no discriminación por edad; a la vida y la dignidad en la vejez; a la independencia y la autonomía; a la participación e integración comunitaria; a la seguridad y a una vida sin violencia; a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a recibir servicios de cuidado a largo plazo; a la privacidad y la intimidad; a la seguridad social y el trabajo; a la salud, la educación, la cultura, la recreación, el esparcimiento y el deporte; a la vivienda; a un medio ambiente sano; a la accesibilidad y la movilidad personal, entre otros.

⁷¹ OEA, “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, 2015. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

- Tercero, cuenta con un mecanismo de seguimiento para monitorear el avance en el cumplimiento de los compromisos que emanan de la Convención, conformado por una Conferencia de Estados parte y un Comité de Expertos. Además, incluye un sistema de peticiones individuales, el cual permite que cualquier persona o grupos de personas, o entidad no gubernamental, pueda presentar denuncias o quejas de violación de algunos de los artículos de este Convenio ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Además de ser instrumentos específicos para los derechos humanos de los diversos grupos vulnerables, y en especial para proteger a las personas mayores, tema principal de este documento, su relevancia estriba en que pueden ser referidos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la medida en que un Estado miembro de la OEA lo haya ratificado (véase la Tabla 11).

El Pacto de San José fue ratificado por 78% de los países miembros, salvo por Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Guyana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y San Cristóbal y Nieves. El Protocolo de San Salvador tuvo menos eco, pues sólo 53% de los países lo ratificaron; entre los que no lo hicieron están Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Chile, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, y Trinidad y Tobago. En el caso de la Convención de Belém do Pará, ésta fue ratificada por todos los países miembros de la OEA.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad fue ratificada por 69% de los países miembros —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador,

Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay—, mientras que la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia sólo fue ratificada por 16% de los países —Antigua y Barbuda, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay—. Asimismo, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores fue ratificada por siete países —Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay—, es decir, por sólo 22% de la membresía de la OEA.

Tabla 11. Ratificación de los convenios en materia de derechos humanos de personas mayores y otros grupos vulnerables

Estados miembros	Convenciones de la OEA					
	Pacto de San José	Protocolo de San Salvador	Belém do Pará	Personas con discapacidad	Contra el racismo y la discriminación	Personas mayores
Antigua y Barbuda			1998		2018	
Argentina	1984	2003	1996	2001		2017
Bahamas			1995			
Barbados	1982		1995			
Belice			1996			
Bolivia	1979	2006	1994	2003		2017
Brasil	1992	1996	1995	2001		
Chile	1990		1996	2002		2017
Colombia	1973	1997	1996	2004		
Costa Rica	1970	1999	1995	2000	2016	2016
Dominica	1993		1995			
Ecuador	1977	1993	1995	2004	2020	2019

Estados miembros	Convenciones de la OEA					
	Pacto de San José	Protocolo de San Salvador	Belém do Pará	Personas con discapacidad	Contra el racismo y la discriminación	Personas mayores
El Salvador	1978	1995	1996	2002		2018
Granada	1978		2001			
Guatemala	1978	2000	1995	2003		
Guyana			1996			
Haití	1977		1997	2009		
Honduras	1977	2011	1995	2011		
Jamaica	1978		2005			
México	1981	1996	1998	2001	2020	
Nicaragua	1979	2010	1995	2002		
Panamá	1978	1993	1995	2001		
Paraguay	1989	1997	1995	2002		
Perú	1978	1995	1996	2001		
República Dominicana	1978		1996	2007		
San Vicente y las Granadinas			1996			
Santa Lucía			1996			
San Cristóbal y Nieves			1995			
Surinam	1987	1990	2002			
Trinidad y Tobago	1991		1996			
Uruguay	1985	1996	1996	2001	2017	2016
Venezuela	2019	2020	1995	2006		

Nota: Las fechas se refieren al año en el que se depositó el instrumento de ratificación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la OEA. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos.asp

3.2.2 Marco jurídico-constitucional

A continuación, en el ámbito local, se describen las disposiciones referidas a la protección de las personas mayores en las constituciones de Colombia,⁷² El Salvador,⁷³ Guatemala,⁷⁴ México⁷⁵ y Uruguay.⁷⁶

El Estado colombiano reconoce los derechos inalienables de la persona, sin discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; también reconoce y protege la diversidad étnica y promueve la adopción de medidas a favor de grupos discriminados y marginados (artículos 5, 7 y 13).

Señala también que el Estado debe garantizar los siguientes servicios: seguridad social integral, subsidio alimentario en caso de indigencia, brindar asistencia a las personas de la tercera edad y promover su integración a la vida activa y comunitaria. Otro deber del Estado es contar con una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidades (artículos 46 y 47).

⁷² Gobierno de la República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, 2016. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

⁷³ Gobierno de la República de El Salvador, *Constitución de la República de El Salvador*, 1983. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf

⁷⁴ Gobierno de la República de Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala*, 1993. Disponible en <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>

⁷⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 8 de mayo, 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

⁷⁶ Gobierno de la República Oriental de Uruguay, *Constitución de la República*, 2004. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Indica que la seguridad social se garantizará a todos los habitantes como un derecho irrenunciable, asimismo, se garantizará el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud de todas las personas, ambas a cargo del Estado (artículos 48 y 49).

En la Constitución de El Salvador se establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin importar diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión (artículo 3). En materia laboral, se indica que se promoverá el trabajo y el empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales, y que los trabajadores agrícolas y domésticos tienen derecho a la seguridad social, entre otras prestaciones laborales (artículos 37 y 45).

Respecto de la seguridad social, ésta constituye un servicio público de carácter obligatorio, así como la salud de los habitantes (artículos 50 y 65). También señala que el Estado se hará cargo de los indigentes que, por su edad o incapacidad física o mental, estén indispuestos para trabajar (artículo 70).

En Guatemala, la Constitución establece que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 4). En materia de personas mayores, prohíbe la pena de muerte para los mayores de 60 años y establece que el Estado protegerá la salud física, mental y moral de las personas mayores, garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social (artículos 18 y 51). Asimismo, protege a las personas con discapacidad y a los grupos étnicos (artículos 53 y 66). Señala la obligación del Estado sobre la salud, asistencia y seguridad social para todos sus habitantes (artículos 93, 94 y 100). En materia laboral, establece que los trabajadores mayores de 60 años serán objeto de un trato adecuado a su edad; respecto a las personas con

discapacidad, indica su protección y el fomento del trabajo para este grupo (artículo 102).

La Constitución de México prohíbe cualquier acto de discriminación motivado por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las preferencias sexuales, entre otros (artículo 1).

Asimismo, señala que se definirá un sistema de salud para el bienestar destinado a las personas que no cuenten con seguridad social y que el Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas con discapacidad, en el cual serán prioritarias las personas indígenas, afroamericanas y en condición de pobreza. Asimismo, indica que las personas mayores de 68 años tienen derecho a recibir una pensión no contributiva del Estado, y en el caso de las personas indígenas y afroamericanas, esta prestación se otorgará a partir de los 65 años (artículo 4). Estas disposiciones obedecen a las reformas de 2020, y son, quizá, las más inclusivas entre las Constituciones revisadas en este estudio. De esta forma, en la Carta Magna mexicana se establecen obligaciones específicas para atender la discriminación múltiple que sufren distintos grupos vulnerables.

En la Constitución de Uruguay se establece el principio de igualdad para todas las personas, así como la responsabilidad del Estado para legislar en todo lo relacionado con la salud y para proporcionar de forma gratuita los medios de prevención y asistencia para las personas indigentes o que carecen de recursos suficientes (artículos 8 y 44). También se garantiza la seguridad social mediante retiros adecuados y subsidios en casos de accidentes, enfermedad, invalidez y desocupación forzosa, para todos los trabajadores, patronos, empleados, obreros y sus respectivas familias (artículo 54).

Así, en las constituciones de estos cinco países se inscriben los principios de libertad e igualdad, y se condena cualquier acto de discriminación. No obstante, la Constitución de México es la única que hace mención explícita de la discriminación por edad. Por otro lado, en todas ellas se expresa el derecho a la salud y la seguridad social, y en las de Colombia, Guatemala y México se menciona la protección de diversos grupos vulnerables. De forma específica, en Guatemala se prohíbe la pena de muerte a las personas mayores y en México se prioriza a las personas que pertenecen a uno o más grupos vulnerables.

En síntesis, en tres esferas distintas —el ámbito internacional de la ONU, el Sistema Interamericano y las Constituciones nacionales—, se muestran los esfuerzos que se han hecho para abordar la no discriminación como un derecho universal e inalienable, tanto para las personas mayores como para cualquier individuo.

3.3 Principales acciones para la atención de las personas mayores, la discriminación y otros grupos vulnerables

Un requisito indispensable para que los Estados puedan garantizar el pleno goce de los derechos humanos a su población es contar con un marco jurídico, instituciones y programas o acciones de política pública. La adopción de legislaciones especializadas, la creación de instituciones *ad hoc* y programas de política pública para garantizar la protección de las personas mayores o para erradicar y sancionar todas las formas de discriminación, entre otros preceptos, forman parte de una agenda internacional que, como se revisó, se ve reflejada en las asambleas y declaraciones de las Na-

ciones Unidas y en las estrategias de implementación de la CEPAL, así como en el arsenal de convenciones de la OEA.

Por ello, en esta sección se construye un panorama de la adopción de leyes especializadas a favor de las personas mayores y contra la discriminación de los grupos vulnerables, a partir de la información de la base de datos sobre la legislación nacional laboral, de seguridad social y derechos humanos conexos (NATLEX) de la OIT. Cabe señalar que, en materia de personas mayores, esta base de datos tiene un énfasis en las personas que trabajan.⁷⁷ También se presenta una breve reseña de la creación de instituciones con base en la información de la CEPAL sobre las instituciones nacionales de personas mayores⁷⁸ y otras fuentes nacionales, y finalmente, una descripción sobre los programas de política pública.

3.3.1 Instrumentos normativos para las personas mayores

En relación con la legislación para las personas mayores, en Colombia se promulgó la Ley número 15⁷⁹ de 1958, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre los trabajadores mayores de 40 años, y en 1995 se adoptó el Decreto número 731,⁸⁰ por el cual se crea la Comisión Tripartita de Concertación para el Desarrollo de Programas para la Tercera Edad, se determina su composición y se le asignan funciones. Más tarde, se promulgó la Ley número

⁷⁷ Véase OIT, NATLEX. Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=en

⁷⁸ CEPAL, *Bibliologías*. Disponible en <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159525&p=1044272>

⁷⁹ *Diario Oficial de la República de Colombia*, “Ley 15 de 1958”, Bogotá, 14 de noviembre de 1958. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1571374#:~:text=LEY%2015%20DE%201958&text=DECRETA%3A,o%20de%20direccion%3%B3n%20o%20confianza>.

⁸⁰ *Diario Oficial de la República de Colombia*, “Decreto 731 de 1995”, Bogotá, 5 de mayo de 1995. Disponible en https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0731_1995.htm

1251⁸¹ de 2008, por la cual se procura la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas mayores.

En El Salvador, en 2002, se adoptó el Decreto número 717,⁸² por el que se dicta la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, y el Decreto número 78,⁸³ por el que se dicta su Reglamento, y bajo esta ley se crea el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos. Por otro lado, ese mismo año se adoptó en Guatemala el Acuerdo Gubernativo 3-2002,⁸⁴ por el que se emite el Reglamento de la Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad. Más tarde, en 2005, se adoptó el Decreto 85-2005,⁸⁵ por el que se dicta la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, y en 2007, con el Decreto 86-2007,⁸⁶ su Reglamento. En 2009 se adoptó el Decreto 25-2009,⁸⁷ por el cual se dicta la Ley que declara el Día Nacional del Adulto Mayor.

⁸¹ *Diario Oficial de la República de Colombia*, “Ley 1251 de 2008”, Bogotá, 27 de noviembre de 2008. Disponible en <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/LEY-1251-DE-2008.pdf>

⁸² *Diario Oficial de la República de El Salvador en la América Central*, “Decreto núm. 717. Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor”, San Salvador, 25 de febrero, 2002b. Disponible en <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2002/02-febrero/25-02-2002.pdf>

⁸³ *Diario Oficial de la República de El Salvador en la América Central*, “Decreto núm. 78. Reglamento de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor”, San Salvador, 5 de septiembre, 2002a. Disponible en <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2002/09-septiembre/05-09-2002.pdf>

⁸⁴ Gobierno de la República de Guatemala, “Acuerdo gubernativo 3-2002”, Guatemala, 17 de enero de 2002. Disponible en https://leyes.infile.com/index.php?id=181&id_publicacion=22083&cmd=logon

⁸⁵ Gobierno de la República de Guatemala, “Decreto número 85-2005”, Guatemala, 15 de noviembre de 2005. Disponible en <http://ww2.oj.gob.gt/estadisticalaboral/Leyes%20en%20Materia%20de%20Trabajo%20y%20Prevision%20Social/Leyes%20Nacionales%20en%20Materia%20de%20Trabajo%20y%20Prevision%20Social/51155%20DECRETO%20DEL%20CONGRESO%2085-2005%20Ley%20Programa%20Adulto%20Mayor.pdf>

⁸⁶ Gobierno de la República de Guatemala, “Acuerdo gubernativo 86-2007”, Guatemala, 13 de marzo de 2007. Disponible en https://leyes.infile.com/visualizador_demo/index.php?id=56952#principio

⁸⁷ Congreso de la República de Guatemala, “Decreto número 25/2009”, Guatemala, 10 de septiembre de 2009. Disponible en https://www.congreso.gob.gt/buscador_decretos/2020-03-23/2020-05-27

En México se dictó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en 2002,⁸⁸ la cual ha tenido varias modificaciones, entre ellas, la de 2005,⁸⁹ que reforma diversos artículos para promover la inserción de las personas mayores en todos los órdenes de la vida pública y para crear un registro que determine la cobertura y las características de los programas y beneficios dirigidos a las personas mayores, entre otras disposiciones. La segunda reforma fue en 2006⁹⁰ y consiste en adicionar la fracción IX al artículo 5, para establecer lo referente al acceso de las personas mayores a los espacios públicos y establecimientos. En 2009⁹¹ se adicionó la fracción XXX al artículo 28, para otorgar atribuciones al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

En Uruguay se adoptó la Ley 19.006,⁹² como parte de una ronda de reformas al sistema de pensiones entre 2011 y 2012.⁹³ En ella se permite la contratación de personas mayores que se encuentran en retiro y se señalan tres condiciones: debe existir escasez

⁸⁸ DOF, “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 25 de junio de 2002. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=752473&fecha=25/06/2002

⁸⁹ DOF, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 26 de enero de 2005. Disponible en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=761758&fecha=26/01/2005

⁹⁰ DOF, “Decreto por el que se adiciona la fracción IX al artículo 5 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 26 de enero de 2006. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2107443&fecha=26/01/2006

⁹¹ DOF, “Decreto por el que se adiciona una fracción XXX al artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 24 de junio de 2009. Disponible en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5095638&fecha=24/06/2009

⁹² *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*, “Ley núm. 19.006”, Montevideo, 28 de noviembre de 2012. Disponible en <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92306/107422/F-593334248/URY92306.pdf>

⁹³ De acuerdo con el *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas 2020*, entre 2011 y 2012, se adoptaron dos reformas importantes al sistema de pensiones uruguayo, la primera sobre la jubilación parcial, inscrita en la Ley núm. 19.169, y la segunda, que permite desafiarse de la capitalización individual, plasmada en la Ley núm. 19.162. Véase CISS, 2020.

de oferta de mano de obra en los sectores industrial, de servicios, rural y doméstico, la persona debe tener más de 70 años, y si se reincorpora al trabajo, su pensión disminuye a la mitad.

3.3.2 Instrumentos normativos sobre discriminación

En el caso de las legislaciones que se refieren a la discriminación, en Colombia se adoptó la Ley número 51⁹⁴ en 1981, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Asimismo, en 2008, se dictó la Ley número 1257,⁹⁵ por la cual se adoptan las normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, que reforman los códigos y procedimientos penales. En 2011, con la Ley número 1496,⁹⁶ se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres. Por otra parte, en 1993, se adoptó la Ley número 70,⁹⁷ que tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han ocupado tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de

⁹⁴ OIT, “Ley número 51 de 1981”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2 de junio de 1981. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=36184&p_country=COL&p_count=593&p_classification=05.01&p_classcount=9

⁹⁵ OIT, “Ley número 1257 de 2008”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, , 2008. Disponible en

https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=80579&p_country=-COL&p_count=593&p_classification=05.01&p_classcount=9

⁹⁶ OIT, “Ley número 1496”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2011. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=89565&p_country=COL&p_count=593&p_classification=05.01&p_classcount=9

⁹⁷ OIT, “Ley número 70 de 27 de agosto de 1993”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 1993a. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=89565&p_country=COL&p_count=593&p_classification=05.01&p_classcount=9

la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y el derecho a la propiedad colectiva.

En El Salvador no se adoptaron legislaciones específicas para los grupos vulnerables estudiados en este documento. En el caso de Guatemala, en 1981 se adoptó el instrumento de ratificación del Gobierno de Guatemala del Convenio número 156⁹⁸ de la OIT, sobre la igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

En México se adoptaron diversas legislaciones en materia de género y discriminación. En 2012, se dictó el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁹⁹ y en 2014 se reformó el artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establece la igualdad entre hombres y mujeres en los sistemas educativo y de salud, y promueve la eliminación del uso de estereotipos sexistas y discriminatorios, así como la incorporación de un lenguaje incluyente en las prácticas de comunicación social de las dependencias de la Administración Pública Federal y en los medios masivos de

⁹⁸ OIT, “Instrumento de ratificación del Gobierno de Guatemala del Convenio núm. 156 sobre la igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, adoptado con fecha 23 de junio de 1981, por la Conferencia Internacional del Trabajo”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 1993b. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=38301&p_country=GTM&p_count=227&p_classification=05.01&p_classcount=3

⁹⁹ OIT, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 5 de diciembre de 2014”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2014a. Disponible en

https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=101140&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

comunicación electrónicos e impresos.¹⁰⁰ Ese mismo año se reformó también el artículo 34, para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.¹⁰¹

En 2003 se publicó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, con la que se crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y en 2006 se adoptó el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.¹⁰²

En Uruguay, la Ley número 17.817¹⁰³ de 2004 se refiere a la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, y la Ley número 19.684¹⁰⁴ de 2018 dispone el diseño, la promoción y la implementación de políticas públicas y acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a las personas trans.

¹⁰⁰ OIT, “Decreto de 16 de octubre de 2014, por el que se reforma el artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2014b. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=101140&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

¹⁰¹ OIT, “Decreto de 9 de octubre de 2014, por el que se reforma el artículo 34 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2014c. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=101138&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

¹⁰² OIT, “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 26 de junio de 2006. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=74281&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

¹⁰³ OIT, “Ley número 17817”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2004. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=72397&p_country=URY&p_count=591&p_classification=05.01&p_classcount=3

¹⁰⁴ OIT, “Ley núm. 19684 de 26 de octubre de 2018”. NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2018b. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=107787&p_country=URY&p_count=591&p_classification=05.01&p_classcount=3

3.3.3 Instituciones para la no discriminación y garantía de derechos de las personas mayores

La creación de instituciones especializadas en las personas mayores y en la discriminación son fundamentales para garantizar el acceso a derechos en el proceso de envejecimiento y durante la vejez (véase la Tabla 12). En esta región de estudio, varias de las instituciones para las personas mayores se crearon en el contexto de la adopción del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002 y la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe de 2003, en los que se promovía la inclusión de las personas mayores en las agendas nacionales.

El primer referente es México, con la creación del Instituto Nacional de la Senectud (Insen) en 1979, cuyo propósito era brindar protección, atención y orientación a la vejez mexicana mediante estudios sobre el tema; años después, el Insen se convirtió en el Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (Inaplen) y cambió de adscripción del sector salud al de desarrollo social; ya en 2002, se convirtió en el Inapam, la institución rectora de la política pública a favor de las personas mayores.

En Guatemala, en 1996, se creó el Comité Nacional de Protección a la Vejez (Conaprov), para promover, impulsar, coordinar, realizar y orientar programas y acciones relativas al bienestar y seguridad de las personas de edad avanzada por medio del Programa Nacional de la Ancianidad. Años después, en 2002, se creó en El Salvador el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores (Conaipam), con el propósito de colaborar en la planificación, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos integrales que satisfagan necesidades inmediatas de las

personas mayores, y además coordinar acciones que respondan a las necesidades sociales y de salud de la población.

En Colombia, en 2008, se creó el Instituto Colombiano de las Personas Adultas Mayores (ICAM), con la finalidad de desarrollar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, mediante un modelo institucional destinado a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas mayores. En Uruguay, en 2012, se fundó el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores), que tiene a su cargo la promoción integral de las personas mayores y sus funciones son el diseño, la coordinación y la evaluación de las políticas sociales dirigidas a las personas mayores.

En todos estos países hay instituciones para atender a las personas mayores, pero no ocurre lo mismo en lo que se refiere a la discriminación y la atención de otros grupos vulnerables. En Guatemala, en 2002, se creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (Codisra), con la responsabilidad de formular políticas públicas para erradicar la discriminación racial. La Codisra también es la instancia responsable de asesorar y acompañar a las instituciones del Estado relacionadas con el combate al racismo y la discriminación.

En México, en 2003, se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), institución rectora que promueve políticas y medidas tendentes a contribuir al desarrollo cultural y social, avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad de todas las personas, en especial de todos los grupos vulnerables. Un año más tarde se creó la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD) en Uruguay, con el objetivo de proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir toda forma de dis-

criminación. En Colombia y El Salvador no existen instituciones especializadas en estos temas.

Tabla 12. Marco institucional sobre las personas mayores y la discriminación

País	Instituciones	
	Personas mayores	Discriminación
Colombia	Instituto Colombiano de las Personas Adultas Mayores (ICAM)	No disponible
El Salvador	Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores (Conaipam)	No disponible
Guatemala	Comité Nacional de Protección a la Vejez (Conaprov)	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Codisra)
México	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam)	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)
Uruguay	Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores)	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD)

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, *Bibliologías*. Disponible en <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159525&p=1044272>

3.3.4 Programas, acciones y políticas

La implementación de programas de política pública para las personas mayores y para disminuir la discriminación atiende al compromiso de los Estados ante la comunidad internacional, pero también ante sus poblaciones. Como se vio en la primera sección de este capítulo, además de que las personas mayores son en su mayoría vulnerables y dependientes, también sufren discriminación por edad, que aumenta en la medida en que también pertenezcan a otros grupos vulnerables.

Por ello, los programas son una herramienta fundamental para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de los grupos vulnerables, y se espera que puedan atender la vejez desde un enfoque de derechos e integral, es decir, que considere la discriminación múltiple. Como puede observarse en la Tabla 13, esto no sucede porque la mayoría de los programas se dirige a grupos vulnerables específicos y atiende el problema de manera aislada, sin considerar la acumulación de desventajas provenientes de la pertenencia a dos o más grupos vulnerables.

Tabla 13. Programas para proteger a diversos grupos vulnerables

País	Elegibilidad	Programa	Tipo
Colombia	Personas con discapacidad	Programa de Emprendimiento Social	Intermediación laboral
	Población indígena o desplazada por la guerrilla	Más Familias en Acción	Transferencia monetaria
	Población en extrema pobreza	Red Unidos para la Superación de la Pobreza Extrema	Garantizar servicios básicos a las familias y transferencias monetarias
	Población indígena y afrodescendiente	Intervenciones Rurales Integrales-IRACA	Capacitación laboral, financiamiento con interés preferencial y capacitación de proyectos productivos para el autoconsumo
	Personas mayores	Programa Colombia Mayor	Transferencia monetaria

SEGURIDAD SOCIAL, TRABAJO Y DERECHOS HUMANOS PARA
LAS PERSONAS MAYORES EN LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Pais	Elegibilidad	Programa	Tipo
Guatemala	Mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y personas con discapacidad	Mi Bono Seguro	Transferencias monetarias
	Personas mayores o con discapacidad	Aporte Económico del Adulto Mayor	Prestación de servicios médicos gratuitos y transferencias monetarias
El Salvador	Mujeres	Ciudad Mujer	Capacitación laboral y servicios de salud
	Mujeres embarazadas	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador	Brinda servicios gratuitos de salud
	Personas mayores	Nuestros Mayores Derechos	Transferencias monetarias y acceso a servicios básicos
México	Personas con discapacidad	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Transferencia monetaria
	Mujeres	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	Brinda atención a las mujeres en situación de violencia
	Población indígena y afrodescendiente	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Brinda servicios de hospedaje, alimentación y becas para educación
	Comunidad LGTBI, Mujeres y población indígena o afrodescendiente	Programa de Apoyos a la Cultura	Capacitación para implementación de proyectos culturales
	Personas mayores	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Transferencia monetaria

País	Elegibilidad	Programa	Tipo
Uruguay	Comunidad LGTBI	Tarjeta Uruguay Social para personas Trans	Transferencia monetaria
	Personas con discapacidad	Asignaciones Familiares– Plan Equidad	Prestación de servicios de salud periódicos y transferencias monetarias
	Personas mayores	Pensión por vejez	Transferencia no contributiva

Fuente: Elaboración propia con base en Cecchini y Atuesta, 2017, Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión, CEPAL (Serie Políticas Sociales, 224), Santiago de Chile; CEPAL, “Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos”, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe; Coneval, *Consideraciones para el proceso presupuestario 2020*. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2020.pdf>

Sin embargo, en menor medida están los programas que incluyen o priorizan otras características. Por ejemplo, en Uruguay, el programa para personas en pobreza extrema se flexibilizó para incluir a las personas LGTBI, lo cual culminó en un programa pionero como la Tarjeta Uruguay Social para personas Trans, con la que se realiza una transferencia mensual de 11 500 pesos uruguayos para subsanar la discriminación y la falta de acceso a oportunidades laborales que sufre esta comunidad.¹⁰⁵ Otro caso es el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México, que flexibiliza sus criterios de elegibilidad para la población indígena; sin embargo, en el caso de las personas con discapacidad, una vez que llegan a la edad de 68 años, se les otorga una pensión por vejez, pero dejan de recibir la prestación por discapacidad.¹⁰⁶

¹⁰⁵ CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

¹⁰⁶ DOF, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020”, H.

En suma, ha habido un esfuerzo por desarrollar leyes, instituciones y programas para proteger a las personas mayores y a otros grupos vulnerables. Como puede observarse en la Tabla 14, el compromiso con la comunidad internacional ha sido reafirmado sobre todo con las convenciones sobre los derechos humanos; sin embargo, aún hay convenios importantes para el tema que no han sido ratificados. Además, aunque en todos los países se han tomado medidas específicas a favor de las personas mayores, no ocurre lo mismo con la discriminación y otros grupos vulnerables.

Así, en cuanto a las personas mayores, Colombia, Guatemala y México no han ratificado el convenio en la materia; y aunque Guatemala se encuentra en una etapa incipiente de su transición demográfica, como se vio en los capítulos previos, su población envejecida es de las más pobres de la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, México se encuentra en una etapa moderada de envejecimiento y tiene una alta participación laboral de las personas mayores, y Colombia tiene casi la misma participación laboral que México pero está en una etapa más avanzada de envejecimiento.

El Salvador y Guatemala no han ratificado el instrumento internacional en materia de racismo y discriminación, y tampoco cuentan con instituciones y encuestas especializadas en el tema. En este sentido, la acumulación de desventajas que se traduce en la discriminación múltiple aún no se alcanza a instrumentar en las medidas y acciones de estos países, ya que la mayoría de los programas revisados, o no abordan el problema, o lo hacen de manera aislada.

Congreso de la Unión, México, 5 de febrero de , 2020. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020

Tabla 14. Acciones de los gobiernos para atender a las personas mayores, la discriminación y otros grupos vulnerables

Países		Colombia	El Salvador	Guatemala	México	Uruguay	
Marco internacional	Instrumentos de la OEA	Pacto de San José	x	x	x	x	x
		Protocolo de San Salvador	x	x	x	x	x
		Belém do Pará	x	x	x	x	x
		Personas con discapacidad	x	x	x	x	x
		Contra el racismo y la discriminación				x	x
		Personas mayores		x			x
Marco nacional	Personas mayores	Leyes especializadas	x	x	x	x	x
		Instituciones	x	x	x	x	x
		Programas	x	x	x	x	x
		Encuestas	x			x	
	Discriminación y/o grupos vulnerables	Leyes especializadas	x		x	x	x
		Instituciones			x	x	x
		Programas	x	x	x	x	x
		Encuestas				x	

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

El aumento de la proporción de personas mayores en la población es cada vez más significativo en los países de América Latina y el Caribe. La velocidad del proceso de envejecimiento, la feminización de la vejez y su heterogeneidad demandan que los países den respuestas efectivas a estos desafíos que, además, se sitúan en diversas dimensiones, como los derechos humanos, la seguridad social y las desigualdades socioeconómicas y ocupacionales.

En la actualidad, los países en una etapa avanzada o muy avanzada de envejecimiento se enfrentan a cambios en la estructura etaria de su población, por lo tanto, deben adaptar sus sistemas de salud y seguridad social, así como los programas de empleabilidad; mientras que aquellos que atraviesan por una etapa incipiente o moderada necesitan crear condiciones que les permitan asegurar una vida digna a todas las personas mayores frente al rápido envejecimiento que se constatará en el futuro.

En este sentido, la creciente proporción de personas mayores impone presiones a los Estados para que promuevan condiciones encaminadas a garantizar una vejez con bienestar. La expansión de la cobertura de pensiones en las últimas décadas fue un paso en esa dirección; sin embargo, se siguen enfrentando retos para proporcionar ingresos suficientes a buena parte de la población, situación que puede exacerbarse con el envejecimiento acelerado y la baja proporción de ocupados cotizantes.

En consecuencia, una cantidad cada vez más grande de personas llegará a la vejez sin los ahorros suficientes para garantizar su consumo. Al respecto, descansar exclusivamente en la capacidad de los programas no contributivos demandará fortalecer los sistemas fiscales nacionales, y por ende, habrá extensas negociaciones que pueden no lograr consenso a tiempo. Así, el ingreso de quienes están fuera de los programas de pensiones o reciben un monto insuficiente dependerá de transferencias privadas o de su permanencia en el mercado laboral.

El empleo en la vejez no es sólo un tema de generación de ingresos sino también de valoración y dignidad. A pesar de ello, a las personas de edad se les niega el derecho al trabajo y son segregadas de procesos de contratación por prejuicios asociados a la edad, lo cual puede acentuar la exclusión social y la pobreza. Quienes pueden ejercer su derecho, en general lo hacen con diversas desventajas, al desempeñarse en la informalidad, de forma independiente (por cuenta propia), sin contrato y con remuneraciones inferiores al resto de los ocupados. Además, esta situación se agudiza para las mujeres y las personas mayores más envejecidas, quienes tienen una probabilidad más alta de lidiar con condiciones irregulares de trabajo.

Las barreras en el ejercicio de derechos no se limitan al empleo sino que abarcan cada uno de los aspectos de la vida de las personas mayores, debido a estereotipos relacionados con la edad y otras características, como la preferencia sexual, la nacionalidad, el sexo, la discapacidad o la pertenencia indígena.

Finalmente, la situación de las personas mayores está precedida por sus rasgos de vulnerabilidad, dependencia y discriminación. En los países estudiados, se observó que una gran proporción de estas personas no sabe leer o escribir, vive en zonas rurales o

sola, y peor aún, no tiene acceso a servicios de salud. Asimismo, se muestra que a partir de los 80 años aumenta la dependencia por la disminución de capacidades para realizar actividades básicas de la vida cotidiana. También se encontró que la principal causa de discriminación sufrida por las personas mayores es la edad y que su prevalencia aumenta en la medida en que se acumulan características de otros grupos vulnerables, como ser mujer, indígena, migrante; tener alguna discapacidad o preferencia sexual.

Por otro lado, el avance en la normatividad internacional en los ámbitos de la ONU y el sistema interamericano pone de relieve la importancia de las personas mayores para la sociedad. Por ejemplo, en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, de la OEA, se consagran los derechos de este grupo etario y se pone sobre la mesa la discriminación por edad y la múltiple. En el ámbito local se vislumbran avances en algunos países. Por ejemplo, en México, con las reformas constitucionales de 2020, que incluyen una serie de prestaciones para las personas mayores y priorizan a las personas indígenas, afrodescendientes y que se encuentran en condición de pobreza, y esto es, a grandes rasgos, un avance en materia de discriminación múltiple.

Asimismo, ha habido esfuerzos por desarrollar leyes especializadas, instituciones y programas para proteger a las personas mayores; sin embargo, aún no se alcanza a abordar la vejez como una etapa de vida diversa, marcada por la acumulación de vulnerabilidades. En la mayoría de los casos, los gobiernos abordan el tema de las personas mayores de manera aislada de los grupos vulnerables, lo que culmina en una omisión de la acumulación de desventajas en los programas de política pública.

Finalmente, a partir de la elaboración de este documento se insta a los organismos internacionales e instituciones locales especializadas de la región a priorizar y fortalecer la agenda de investigación sobre las personas mayores, lo cual es un triunfo demográfico y una asignatura pendiente para los países de América Latina y el Caribe.

ANEXO I

País	Encuesta
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares
México	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
Guatemala	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos

REFERENCIAS

- Alvarado, Evelyn, y Amelia González, “Eficacia de los programas de salud pública de los adultos mayores, implementado por el Consejo Nacional de Atención Integral”, tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador, El Salvador, 2008. Disponible en <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/4084/1/Eficacia%20de%20los%20programas%20de%20Salud%20Publica%20de%20los%20adultos%20mayores%20implementado%20por%20el%20consejo%20nacional%20de%20Atencion%20Integral.pdf>
- Arenas de Mesa, Alberto, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2019.
- BID, Base de datos. Sistema de Información de Indicadores y Seguridad Social, 2019. Disponible en <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>
- BID/CISS, *Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)*, 2015. Disponible en <https://mydata.iadb.org/login>
- Bertranou, Fabio, *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, OIT, Santiago de Chile, 2006.
- Cecchini, Simone, y Bernardo Atuesta, *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*, CEPAL (Serie Políticas Sociales, 224), Santiago de Chile, 2017.

- CELADE-CEPAL, *Tendencias recientes de la población de América Latina y el Caribe*. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia_mundial_de_la_poblacion_2019.pdf
- _____, “Tasa de actividad”, *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo, 1910–2050*.
- CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Consultado en diciembre de 2020. Disponible en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=39>
- _____, *Bibliologías*. Disponible en <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159525&p=1044272>
- _____, *Panorama Social 2017*, Santiago de Chile, 2018.
- _____, *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, Santo Domingo, 2008. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2894/1/S0800268_es.pdf
- _____, “Declaración de Brasilia”, 2007a. Disponible en <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/Brasilia.pdf>
- _____, *Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades*, Santiago de Chile, 2007b.
- _____, “Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, 2004. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2786-estrategia-regional-implementacion-america-latina-caribe-plan-accion>
- CEPAL/OIT, *La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2018.
- Codisra, *Reseña histórica*, Guatemala, 2017. Disponible en <http://codisra.gob.gt/institucional.html>

- CISS, *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas 2020*, México, , 2020. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/09/informe-de-seguridad-social-y-bienestar-en-las-americas-extensa.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala, “Decreto número 25/2009”, Guatemala, 10 de septiembre de 2009. Disponible en https://www.congreso.gob.gt/buscador_decretos/2020-03-23/2020-05-27
- Coneval, *Consideraciones para el proceso presupuestario 2020*. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2020.pdf>
- Conapred, ¿Quiénes somos?, México. Disponible en http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15#:~:text=El%20Consejo%20Nacional%20para%20Prevenir%20La%20Discriminaci%C3%B3n%20CONAPRED%2C%20es%20un,de%20Junio%20del%20mes%20a%C3%B1o
- Cotlear, Daniel (ed.), *Population Aging. Is Latin America Ready?*, World Bank, Washington, D. C., 2011.
- DAES-ONU, *World Population Aging 2019*, Nueva York, 2020a.
- _____, *Living Arrangements of Older Persons, 2019*, 2020b. Disponible en <https://population.un.org/LivingArrangements/index.html#!/countries/356>
- _____, *National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analyzing the Generational Economy*, Nueva York, 2013.
- DANE, “Colombia. Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI) 2019 (sector)”, 2020a. Disponible en <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/658/datafile/F4/V1175>

- _____, “Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Mercado laboral. Históricos”, 2020b. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- DOF. “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020”, H. Congreso de la Unión, México, 5 de febrero de 2020. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020
- _____, “Decreto por el que se adiciona una fracción xxx al artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 24 de junio de 2009. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5095638&fecha=24/06/2009
- _____, “Decreto por el que se adiciona la fracción IX al artículo 5 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 26 de enero de 2006. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2107443&fecha=26/01/2006
- _____, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 26 de enero de 2005. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=761758&fecha=26/01/2005
- _____, “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, H. Congreso de la Unión, México, 25 de junio de 2002. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=752473&fecha=25/06/2002

Diario Oficial de la República de Colombia, “Ley 1251 de 2008”, Bogotá, 27 de noviembre de 2008. Disponible en <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/LEY-1251-DE-2008.pdf>

_____, “Decreto 731 de 1995”, Bogotá, 5 de mayo de 1995. Disponible en https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0731_1995.htm

_____, “Ley 15 de 1958”, Bogotá, 14 de noviembre de 1958. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1571374#:~:text=LEY%2015%20DE%201958&text=DECRETA%3A,o%20de%20direcci%C3%B3n%20o%20confianza>

Diario Oficial de la República de El Salvador en la América Central, “Decreto núm. 78. Reglamento de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor”, San Salvador, 5 de septiembre de 2002^a. Disponible en <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2002/09-septiembre/05-09-2002.pdf>

_____, “Decreto núm. 717. Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor”, San Salvador, 25 de febrero de 2002^b. Disponible en <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2002/02-febrero/25-02-2002.pdf>

Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, “Ley núm. 19.006”, Montevideo, 28 de noviembre de 2012. Disponible en <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92306/107422/F-593334248/URY92306.pdf>

Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador, “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples”. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm.html>

Duflo, Esther, “Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa”, *The World Bank Economic Review*, núm. 1, vol. 17, , 2003, pp. 1-25.

- Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de los Andes, “[Proyecto de Ley] Por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Adultas Mayores, se reglamenta el Consejo Nacional del Adulto Mayor y se modifica el Título IV de la Ley 1251 de 2008. [Instituto Colombiano de las Personas Adultas Mayores]”, Congreso Visible.org, , 2013. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/7214/>
- Freire, W., “SABE, Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento. Ecuador, 2009-2010. Presentación de resultados”, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Quito, 2010. Disponible en <https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Ecuador-Encuesta-SABE-presentacion-resultados.pdf>
- Gasparini, Leonardo, Federico Gutiérrez y Leopoldo Tornarolli, “Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys”, *Review of Income and Wealth*, núm. 2, vol. 53, , 2007, pp. 209-245.
- Gobierno de la República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, 2016. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Gobierno de la República de El Salvador, *Constitución de la República de El Salvador*, 1983. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf
- Gobierno de la República de Guatemala, “Acuerdo gubernativo 86-2007”, Guatemala, 13 de marzo de 2007. Disponible en https://leyes.infile.com/visualizador_demo/index.php?id=56952#principio

- _____, “Decreto número 85-2005”, Guatemala, 15 de noviembre de 2005. Disponible en <http://ww2.oj.gob.gt/estadisticalaboral/Leyes%20en%20Materia%20de%20Trabajo%20y%20Prevision%20Social/Leyes%20Nacionales%20en%20Materia%20de%20Trabajo%20y%20Prevision%20Social/51155%20DECRETO%20DEL%20CONGRESO%2085-2005%20Ley%20Programa%20Adulto%20Mayor.pdf>
- _____, “Acuerdo gubernativo 3-2002”, Guatemala, 17 de enero de 2002. Disponible en https://leyes.infile.com/index.php?id=181&id_publicacion=22083&cmd=login
- _____, “Constitución Política de la República de Guatemala”, 1993. Disponible en <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>
- Gobierno de la República Oriental de Uruguay, *Constitución de la República*, 2004. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/constitucion>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 8 de mayo de 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Gutierrez, Emilio, Laura Juarez y Adrian Rubli, “The Effect of a Transfer Program for the Elderly in Mexico City on Co-residing Children’s School Enrollment”, *World Bank Economic Review*, núm. 3, vol. 31, 2017, pp. 809-828.
- Huenchuan, Sandra (ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos*, CEPAL, Santiago de Chile, 2018.
- _____, *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*,

CEPAL/ASDI/Gobierno de la Ciudad de México, Santiago de Chile, 2016.

Inadi, *Mapa nacional de la discriminación*, segunda edición, Buenos Aires, 2014. Disponible en <http://www.inadi.gob.ar/mapa-discriminacion/documentos/mapa-de-la-discriminacion-segunda-edicion.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (Guatemala), “Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos”. Disponible en <https://www.ine.gov.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>

Instituto Nacional de Estadística (Uruguay), “Encuesta Continua de Hogares”. Disponible en <https://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>

INEGI (México), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años o más edad”, 2020. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Microdatos>

_____, “Tabulados básicos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017”, 2017a. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/#Tabulados>

_____, “Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017”, 2017b. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/#Datos_abiertos

INEGI/Conapred, “Diseño conceptual de la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2017”, 2017a. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_diseno_conceptual.pdf

_____, “Encuesta Nacional sobre Discriminación, principales resultados, 2017”, 2017b. Disponible en <https://www.inegi.org>.

[mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_re-sultados.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-PAM-Accss.pdf)

Inapam/Conapred, “Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2010. Resultados sobre personas aultas mayores”. Disponible en http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-PAM-Accss.pdf

Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, “Instituto Nacional de las Personas Mayores”. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/estructura-del-organismo/instituto-nacional-personas-mayores>

Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, “Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación”. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/comision-honoraria-contra-racismo-xenofobia-toda-otra-forma-discriminacion>

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, “Documento Metodológico Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento *SABE Colombia*”, Bogotá, 2018. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/doc-metodologia-sabe.pdf>

National Institutes of Health/National Institute on Aging/INEGI, “Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (Enasem)”, México, 2018. Disponible en: http://www.enasem.org/Index_Esp.aspx

OEA, “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, 2015. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp

- _____, “Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia”, 2013. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp
- _____, “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, 1999. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- _____, “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)”, 1994. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- _____, “Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)”, 1988. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- _____, “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- OIT, “NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos”, 2020. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=en
- _____, “Tasa de participación laboral por edad”, *Ilostat*. Disponible en https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer11/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_0861_SEX_RT_A
- _____, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Ginebra, 2018a.

_____, “Ley núm. 19684, de 26 de octubre de 2018, que dispone el diseño, promoción e implementación de políticas públicas y acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a las personas trans”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2018b. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=107787&p_country=URY&p_count=591&p_classification=05.01&p_classcount=3

_____, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 5 de diciembre de 2014”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2014a. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=101140&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

_____, “Decreto de 16 de octubre de 2014, por el que se reforma el artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2014b. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=101140&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

_____, “Decreto de 9 de octubre de 2014, por el que se reforma el artículo 34 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2014c. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=101140&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

g=en&p_isn=101138&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

_____, “Ley número 1496, por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2011. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=89565&p_country=COL&p_count=593&p_classification=05.01&p_classcount=9

_____, “Ley número 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Código Penal, de Procedimiento Penal, la Ley núm. 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 2008. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=80579&p_country=COL&p_count=593&p_classification=05.01&p_classcount=9

_____, “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, 26 de junio de 2006, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=74281&p_country=MEX&p_count=680&p_classification=05.01&p_classcount=9

_____, “Ley número 17817 de lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos,

2004. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=72397&p_country=URY&p_count=591&p_classification=05.01&p_classcount=3

_____, “Ley número 70 de 27 de agosto de 1993 por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 1993a. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=35409

_____, “Instrumento de ratificación del Gobierno de Guatemala del Convenio núm. 156 sobre la igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, adoptado con fecha 23 de junio de 1981, por la Conferencia Internacional del Trabajo”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 1993b. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=38301&p_country=-GTM&p_count=227&p_classification=05.01&p_classcount=3

_____, “Ley número 51 de 1981 (junio 2) por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980”, NATLEX Base de datos de legislación laboral, seguridad social y derechos humanos conexos, 1981. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=36184&p_country=-COL&p_count=593&p_classification=05.01&p_classcount=9

OMS, “Maltrato de las personas mayores”, 2020. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse>

- _____, “Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud”, 2017. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf?sequence=1
- ONU, “Informe de la experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad”, 2018. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/210/03/PDF/G1821003.pdf?OpenElement>
- _____, “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”, 2002. Disponible en <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mi-paa-sp.pdf>
- _____, “Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”, 1995. Disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm6s.htm>
- _____, “Proclamación sobre el envejecimiento”, 1992. Disponible en http://www.bvs.hn/Honduras/UICFCM/Discapacidad/Resolucion_47.3_1992.pdf
- _____, “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”, 1991. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-1999/principles/los-principios-de-las-naciones-unidas-en-favor-de-las-personas-de-edad.html>
- _____, “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento”, 1982. Disponible en: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf

- _____, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- _____, “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 1948. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- OPS, “Resolución CE130.R19 sobre la salud y el envejecimiento”, 2002. Disponible en <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/21521/ce130.r19-s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Popolo, Fabiana del, *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
- Sedesol/Inapam, s.f., *Manual general de organización del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores*, México, Disponible en <http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/128/1/images/Manual%20General%20de%20Organizacion%202014.pdf>
- Conaprov (Guatemala), sitio web. Disponible en http://www.sosep.gob.gt/?page_id=735
- Senama, 2009, *Estudio nacional de la dependencia en las personas mayores*. Disponible en <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Dependencia-Personas-Mayores-2009.pdf>
- UNFPA, *World Population Prospects, 2019 Revision*, 2019. Disponible en https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf

La seguridad social y el bienestar para las personas mayores es una agenda pendiente en los pueblos americanos. El triunfo del envejecimiento en América Latina y el Caribe se sitúa en un contexto de amplias desigualdades en el acceso al sistema de pensiones, a la salud, al empleo y, en general, con una negación sistemática de los derechos humanos de las personas mayores. Ante ello, la Conferencia interamericana de Seguridad Social elabora el presente documento que, a través de un análisis minucioso de los aspectos sociodemográficos, del mercado de trabajo y de la discriminación de las personas mayores, busca contribuir a la discusión regional y fortalecer el diálogo entre los organismos internacionales, los gobiernos, las instituciones de seguridad social y las instituciones académicas, y así incluir a las personas mayores en una agenda prioritaria que vele por la dignidad de la vejez.

San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice,
alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10100,
Ciudad de México.

Tel. (55) 5377 4700.

<https://ciss-bienestar.org/>



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR