

LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MAYORES EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE LA VEJEZ EN DIVERSOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Ursula C. Basset (dir.) y Gisela A. Ferrari (coord.)

Integrantes del equipo de investigación: María Zúñiga, María Teresa Calandri, Camila Brugnoli, Manuela Sancho, Carolina Ferrante y Milagros Astesiano⁽¹⁾

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, alrededor de 700 millones de personas son mayores de 60 años. Para 2050, las personas de 60 años o más serán 2.000 millones: más del 20% de la población mundial. Como parte de esta tendencia global, en la región latinoamericana el envejecimiento será el rasgo demográfico más sobresaliente de las próximas décadas. Desde 1960, la estructura por edad de la población latinoamericana ha sufrido grandes transformaciones: se ha pasado de una población relativamente joven a una población que comienza un proceso acelerado de envejecimiento⁽²⁾. Así, en el subcontinente, la edad promedio de la población casi se habrá duplicado entre 1950 y 2050. Los mayores incrementos se darán entre 2000 y 2050, en que dicha edad promedio pasará de 28 a 40 años. La población de más de 60 años se triplicará en ese mismo período⁽³⁾.

(1) Agradecemos las exposiciones y las guías brindadas por María Isolina DABOVE (sistemas interamericano y universal de protección de los derechos humanos), Julio MARTÍNEZ ALCORTA (sistema argentino de protección) y Diego ORTIZ (violencia sobre los adultos mayores). También agradecemos a los profesores y a los colegas que en cada país han brindado generoso asesoramiento para responder a nuestro cuestionario de consultas.

(2) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía*, (LC/CRE.4/3), Santiago, 2017, p. 26.

(3) *Ibíd.*, p. 11.

Debido a estos cambios demográficos —y otros factores relevantes, por ejemplo, que el más rápido aumento del número de personas de edad se producirá en el mundo en desarrollo— cobra un especial interés observar las necesidades particulares de las personas de edad en Latinoamérica y los problemas que enfrentan en su vida cotidiana. La reflexión sobre los derechos de estas personas constituye un elemento esencial de nuestros esfuerzos en pos de mejorar las condiciones de vida y las garantías de las que gozan.

Este trabajo se propone exponer la situación de los adultos mayores en diversas jurisdicciones latinoamericanas: Argentina, Chile, Brasil, Perú, Uruguay, Paraguay y Colombia. Es el fruto de un trabajo de investigación llevado a cabo en un seminario de derecho comparado en materia de vulnerabilidad de los adultos mayores, dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina en el marco de un proyecto de acreditación interna⁽⁴⁾.

Luego de enmarcar el estudio en el contexto de su elaboración, y de presentar algunos datos y desafíos, se abordará cada jurisdicción desde cuatro perspectivas: (i) instrumentos internacionales; (ii) principios y normas constitucionales; (iii) leyes especiales; (iv) organismos especializados. Finalmente, se compararán las diferentes jurisdicciones, y se señalarán las virtudes y las limitaciones de la legislación en materia de adultos mayores en Latinoamérica. El trabajo constituye, pues, un estudio de la legislación vigente en las jurisdicciones latinoamericanas, el resultado de un relevamiento inicial que permitirá luego detectar las áreas más sensibles en las que se percibe una vulnerabilidad especial de las personas mayores en la región y explorar las áreas jurídicas necesitadas de respuestas solidarias.

2. EL MARCO TEÓRICO DEL PRESENTE ESTUDIO: UN SEMINARIO FOCALIZADO EN LA VULNERABILIDAD Y LA SOLIDARIDAD RESPECTO DE LOS ADULTOS MAYORES

El estudio que aquí presentamos fue elaborado en el contexto de un seminario de derecho comparado dictado en la Universidad Católica Argentina en materia de vulnerabilidad de los adultos mayores —“La vulnerabilidad de la persona adulta mayor en Latinoamérica: Una perspectiva de derecho comparado”—.

(4) Proyecto IUS 3/16, titulado “Vulnerabilidad y solidaridad interindividual, familiar y social de las personas en su vejez: entre la responsabilidad pública y privada”, aprobado por el Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina el 6 de julio de 2016 (Acta nro. 643).

La creación del seminario respondió a la necesidad de enfrentar el desafío esencial que constituye la cuestión de la solidaridad hacia las personas vulnerables. Algunos de los fenómenos que marcan en profundidad el mundo contemporáneo son la prolongación de la duración de la vida, la urbanización de la población, las mutaciones económicas, las dificultades de entrada al mercado de trabajo, la implosión de los modelos familiares tradicionales, la multiplicación de las separaciones familiares, la retracción que se da en ocasiones del grupo familiar en torno al núcleo formado por los padres y sus hijos —y otras veces por un solo progenitor y sus hijos—, y la tendencia individualizante en relación a la concepción de los vínculos familiares.

Las familias han sufrido una metamorfosis sin precedentes. En consecuencia, nuestras sociedades se ven impelidas a afrontar nuevos problemas: las viejas modalidades en que se plasmaba la solidaridad sucumben junto con los modelos tradicionales de familia. Al mismo tiempo, el modelo del Estado de bienestar ha mostrado sus límites políticos sociales y sobre todo económicos. Paralelamente, nuevas formas de solidaridad aparecen, fragmentarias, y reconfiguran las relaciones entre las generaciones: se coloca así el foco en forma dramática en el problema de la suerte de aquellos miembros de nuestra sociedad que son más frágiles: los niños, los enfermos, las personas con discapacidad y, sobre todo, las personas mayores en la vejez. En este contexto, comienza observarse un fenómeno creciente: en muchas familias hay actualmente dos generaciones de personas mayores atravesando la vejez: hijos de 65-70 años a cargo de sus propios padres de 80 años y más.

La solidaridad es el efecto por el que dos o más personas quedan obligadas jurídicamente las unas por las otras y cada una por todos. De ese término jurídico nace un concepto más vasto, que designa al vínculo que se establece entre diversas personas que a partir de su individualidad forman un todo: un vínculo de dependencia recíproca, un vínculo de responsabilidad mutua que une, que “suelta” a las personas.

La solidaridad no se traduce solamente en sus manifestaciones económicas (ayudas financieras y protección del patrimonio) y jurídicas (régimen de protección de capacidades restringidas o disminuidas), sino también en sus dimensiones sociales (asunción del cuidado del individuo —o de su “carga”, como se expresa en términos jurídicos— por la comunidad familiar y social) y humanas (acompañamiento de la persona en su proceso de envejecimiento, en la enfermedad, o en el fin de su vida).

Así pues, los nuevos desafíos que surgen de los profundos cambios que atraviesan a la sociedad, y las incertidumbres que estos suscitan, ponen en crisis las categorías usuales de análisis y requieren una búsqueda de nuevos vectores y modelos explicativos. De aquí surge probablemente el éxito del concepto de vulnerabilidad en el mundo contemporáneo: contribuye a explicar un aspecto de la debilidad y de la fragilidad de una persona en un contexto de igualdad.

Un estudio de referencia en esta materia⁽⁵⁾ ha señalado que el concepto de vulnerabilidad es inherente a la condición humana, y que debería reemplazar —o al menos matizar— el paradigma del “individuo autónomo e independiente”⁽⁶⁾. El término “vulnerabilidad” es deliberadamente de uso vago y difuso, a fin de que resulte herramienta idónea para un abordaje transdisciplinario que permita ampliar los horizontes de la reflexión⁽⁷⁾.

Si hoy en día ya no es posible contraponer autonomía y dependencia —pues se caería en un modelo que contrapone capacidad e incapacidad—, parece en cambio conveniente partir de la persona en su vulnerabilidad, la cual, de ese modo, adquiere una nueva consistencia: se trata de un individuo cuya existencia se recontextualiza en una red de solidaridades.

Esa misma matriz de análisis puede detectarse en los abordajes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —nuestro tribunal regional de derechos humanos—, que en su jurisprudencia ha contribuido ampliamente a elaborar el concepto de vulnerabilidad y, al mismo tiempo, a ponerla en relación con las diversas formas de solidaridad privada y pública⁽⁸⁾:

(5) FINEMAN, Martha, “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition”, *Yale J. L. & Feminism*, nro. 20, vol. I (2008-2009).

(6) *Ibidem*, p. 2: “In fact, I argue that the ‘vulnerable subject’ must replace the autonomous and independent subject asserted in the liberal tradition”.

(7) *Ibidem*, p. 9.

(8) Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Nadege Dorzema c. República Dominicana”, 24/10/2012; “Masacre de Santo Domingo c. Colombia”, 30/11/2012; “Uzcategui y otros c. Venezuela”, 03/09/2012; “Furlan c. Argentina”, 03/08/2012; “Ximenes Lopes c. Brasil”, 04/06/2006, “Masacre de Marpiripan c. Colombia”, 15/09/2005; “Niñas Yean Bosico c. República Dominicana”, 08/09/2005. En sentido similar se ha expresado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ver, también, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Heinisch c. Allemagne”, 21/07/2011; “Covezzi et MorSELLI c. Italie”, 09/05/2003; “Kurt c. Turquie”, 25/05/1998; “Stubblings et autres c. Royaume-Uni”, 22/10/1996; “X. et Y. c. Pays-Bas”, 26/03/1985; “Dudgeon c. Royaume-Uni”, 22/10 1981, entre otros.

La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre⁽⁹⁾.

Las problemáticas ligadas a la vulnerabilidad y a la solidaridad asumen una importancia particular en el caso de los adultos mayores. A partir del estudio comparado de la normativa y la jurisprudencia latinoamericana en la materia, el seminario se propuso pensar respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué nuevos instrumentos podrían ser movilizados o diseñados para responder a tales necesidades?, ¿cómo asegurar la promoción y la revalorización de las solidaridades familiares en un contexto profundamente renovado?, ¿qué medidas tomar para poner en sinergia las diferentes formas de solidaridad pública y privada en el respeto de la autonomía de la persona?

Se reconoció que esas mismas problemáticas asumen, asimismo, rasgos peculiares en Latinoamérica, por las particularidades de la región. En este sentido, un informe de Naciones Unidas sostiene:

La vulnerabilidad se ha constituido en un rasgo social dominante en América Latina. Los impactos provocados por las formas de producción, las instituciones y los valores que caracterizan al nuevo patrón de desarrollo en los países de la región han dejado a los grupos de bajos ingresos y a las capas medias expuestos a elevados niveles de inseguridad e indefensión. Desde la constitución de los estados independientes, la pobreza y la mala distribución del ingreso estuvieron presentes en el capitalismo subdesarrollado latinoamericano⁽¹⁰⁾.

Esta situación provoca una necesidad acuciante de darles solución a los interrogantes y a los problemas mencionados. Aquí presentamos

(9) Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Ximenes Lopes c. Brasil", 4 de julio de 2006, párr. 103.

(10) PIZARRO, Roberto, "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2001, p. 7.

el resultado del relevamiento de la legislación vigente en diferentes jurisdicciones latinoamericanas, el primer paso para detectar las áreas más sensibles en las que se percibe una vulnerabilidad especial de las personas mayores en Latinoamérica y para explorar las áreas jurídicas necesitadas de respuestas solidarias atendiendo al ámbito de la responsabilidad de que se trate (de orden familiar o de orden estatal). Para ello, es primordial exponer previa y brevemente algunos datos y proyecciones demográficas, tanto a nivel mundial como regional, y los importantes desafíos que éstos conllevan.

3. ALGUNOS DATOS Y DESAFÍOS

Según un informe del Secretario General de Naciones Unidas, “[l]a composición de la población mundial ha cambiado de manera espectacular en los últimos decenios. Entre 1950 y 2010, la esperanza de vida en todo el mundo ha aumentado de los 46 a los 68 años, y está previsto que aumente hasta los 81 años para fines del siglo. Por primera vez en la historia de la humanidad, en 2050 en el mundo habrá más personas mayores de 60 años que niños”⁽¹¹⁾.

Como parte de esta tendencia global, en la región latinoamericana el envejecimiento será el rasgo demográfico más sobresaliente de las próximas décadas. Desde 1960, la estructura por edad de la población latinoamericana ha venido sufriendo grandes transformaciones: se ha pasado de una población relativamente joven a una población que comienza un proceso acelerado de envejecimiento⁽¹²⁾. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), en el subcontinente, la edad promedio de la población casi se habrá duplicado entre 1950 y 2050. Los mayores incrementos se darán entre 2000 y 2050, en que dicha edad promedio pasará de 28 a 40 años. La población de más de 60 años se triplicará en ese mismo período⁽¹³⁾. Así, “América Latina y el Caribe se encuentra en la antesala de un cambio sin precedentes en su historia: en 2037 la proporción de personas mayores sobrepasará a la proporción de menores de 15 años. En valores absolutos, la población de 60 años y más, formada en la actualidad por unos 76 millones de personas, tendrá un período de

(11) Asamblea General de Naciones Unidas, “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento: Informe del Secretario General”, Resolución nro. A/66/173, publicada el 22 de julio de 2011, párr. 3º.

(12) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Derechos de las personas mayores...* (ob. cit.), p. 26.

(13) *Ibidem*, p. 11.

fuerte incremento que la llevará a alcanzar 147 millones de personas en 2037 y 264 millones en 2075”⁽¹⁴⁾.

Sin embargo, dos datos deben tenerse presentes: primero, la heterogeneidad en materia demográfica entre los países de la región; segundo, la misma heterogeneidad en el interior de los países —según las zonas, los estratos socioeconómicos y la pertenencia étnica, entre otros⁽¹⁵⁾—. Respecto de la primera cuestión, si bien Latinoamérica está entrando en una etapa de envejecimiento acelerado, en la mitad de los países ese proceso es incipiente. Esto ubica a los países latinoamericanos en diferentes etapas de la transición demográfica⁽¹⁶⁾. De todos modos, este dato no significa que los desafíos del envejecimiento de la población no conciernan a aquellos países en los cuales la transición se encuentra aún en estado embrionario; por el contrario, meramente implica que cuentan con más tiempo para planificar acciones y políticas públicas, y para concientizar a la población⁽¹⁷⁾. En efecto, “[p]ara 2060, las proyecciones muestran que el envejecimiento estará presente en todos los países de la región. Seguirán algunos rezagos, pero 27 países presentarán una proporción mayor de personas mayores que de niños menores de 15 años”⁽¹⁸⁾.

Estos datos sobre el envejecimiento de la población, tanto a nivel mundial como regional, advierten sobre la urgente necesidad de adaptarse a los cambios demográficos. Según el citado informe del Secretario General de Naciones Unidas, las necesidades y los contextos en que viven las personas de edad —y por ende los desafíos que debemos enfrentar al desarrollar estrategias para responder correctamente a esas necesidades— son muy diversos. Sin embargo, sostiene que hay algunos problemas que aparecieron reiterada y sistemáticamente en todo el mundo, y que requieren estrategias nacionales e internacionales, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Ellos son: (i) la pobreza y la precariedad de las condiciones de vida; (ii) la discriminación por motivos de edad; (iii) la violencia y el maltrato; y (iv) la falta de medidas, mecanismos y servicios especiales —es decir, la falta de recursos y de instalaciones para responder a la creciente demanda, particularmente de servicios especializados como centros residenciales, programas de atención domiciliaria o servicios geriátricos—⁽¹⁹⁾.

(14) *Ibídem*.

(15) *Ibídem*, p. 24.

(16) *Ibídem*, p. 20.

(17) *Ibídem*, p. 48.

(18) *Ibídem*, p. 29.

(19) Asamblea General de Naciones Unidas, “Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial...” (ob. cit.), párrs. 8 y 16.

Algunas particularidades de la región, en materia de desafíos, merecen ser destacadas. A diferencia de otras regiones con proceso acelerado de envejecimiento de la población, como Europa, en Latinoamérica los cambios se están produciendo con mayor rapidez, y ocurren en un escenario de subdesarrollo, de desigualdad social y económica, y de insuficiencia institucional en la protección de los derechos humanos⁽²⁰⁾. La región debe, por lo tanto, abocarse a tiempo a la identificación clara de los desafíos y de las preocupaciones en torno a las personas mayores, a fin de generar soluciones justas y eficaces.

En 2013, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos consultó a los Estados Miembros y a las oficinas nacionales de derechos humanos sobre las personas mayores⁽²¹⁾. Según la consulta, los siete ámbitos más importantes en que se requieren acciones positivas para mejorar el ejercicio de los derechos de las personas mayores son las pensiones, el trabajo, la falta de toma de conciencia, la salud, el cuidado, el maltrato y la discriminación⁽²²⁾. Además, los gobiernos y las oficinas nacionales llamaron la atención sobre otros temas importantes, como el acceso a la justicia y a la información, la inseguridad alimentaria, la vivienda, la accesibilidad de los espacios públicos, la participación y la identidad. Se reconocieron, asimismo, las dificultades específicas que enfrentan algunos grupos dentro de la población de personas mayores, y que requieren medidas especiales para ejercer sus derechos. Entre aquellos grupos especialmente vulnerables, se identificaron a las mujeres mayores, a las personas mayores indígenas, a las personas mayores que viven en áreas rurales o en zonas remotas, y a las personas mayores migrantes, entre otros.

Por otra parte, en 2015 las Naciones Unidas llevaron a cabo la Encuesta Global para un Mundo Mejor, lo cual ha permitido conocer las principales preocupaciones de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Las más importantes que se identificaron fueron: una buena educación, mejores oportunidades de empleo, una mejor atención mé-

(20) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Derechos de las personas mayores...* (ob. cit.), p. 11.

(21) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Submissions received to the public consultation on the human rights of older persons", 2013, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/Consultation15April2013Submissions.aspx>.

(22) Ver también HUENCHUAN, Sandra, *Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2007-2013*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2013, ps. 60-68.

dica, una alimentación adecuada y asequible, un gobierno honesto y receptivo, y el apoyo para quienes no pueden trabajar⁽²³⁾.

Algunos de los principales desafíos que plantea el envejecimiento de la población a nivel mundial, y en particular en América Latina, son:

- a) las transformaciones económicas y el impacto en los sistemas de seguridad social⁽²⁴⁾;
- b) el incremento de la demanda de servicios de salud y de cuidados, y la mayor incidencia de la discapacidad⁽²⁵⁾;
- c) la discriminación y la exclusión social de las personas mayores.

En consecuencia, para responder eficazmente a los efectos de los cambios demográficos es necesario contar con una amplia gama de políticas en materia de salud y de cuidado, de seguridad social y de pensiones, de fomento del envejecimiento sano, de capacitación y de motivación de las personas de edad para participar activamente en sus familias y comunidades, tanto desde el punto de vista económico como social. Ello obliga, por una parte, a replantear prácticas e instituciones obsoletas, y por otra, a generar nuevas políticas con un enfoque integral, adecuadas a los contextos nacionales y a las particularidades de ciertos grupos, con un horizonte de largo plazo⁽²⁶⁾. Veamos cuáles han sido los esfuerzos que se han llevado a cabo en algunas jurisdicciones latinoamericanas para enfrentar estos complejos desafíos⁽²⁷⁾.

(23) Naciones Unidas, "MY World: United Nations Global Survey for Citizens", disponible en <http://data.myworld2015.org>.

(24) Ver MASON, Andrew - LEE, Ronald, "Population Aging and the Generational Economy: Key Findings", en LEE, Ronald (ed.), *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido, 2011, ps. 3-31; HUENCHAN, Sandra, *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2013, ps. 61-82; UTHOFF, Andras, *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Políticas Sociales nro. 221, Santiago, 2016.

(25) Ver HUENCHAN, Sandra, *Envejecimiento, solidaridad y protección social...* (ob. cit.), p. 87; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Derechos de las personas mayores...* (ob. cit.), ps. 42 y ss.

(26) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Derechos de las personas mayores...* (ob. cit.), p. 49.

(27) Otro trabajo publicado en esta obra (FERRARI, Gisela A., "Los derechos humanos de las personas mayores en el marco de la Organización de los Estados Americanos") explora los esfuerzos conjuntos que se han llevado a cabo en el ámbito inte-

4. LA PROTECCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN ALGUNAS JURISDICCIONES LATINOAMERICANAS

4.1. Argentina

4.1.1. *Instrumentos internacionales*

El 15 de junio de 2015 la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, una iniciativa impulsada por la Argentina. A través de este instrumento, el continente americano se ha posicionado como el primero en tener una Convención que protege los derechos de las personas mayores⁽²⁸⁾. Argentina firmó la Convención, y el 9 de mayo de 2017 el Congreso la aprobó mediante la ley 27.360.

Además, gozan de jerarquía constitucional la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Todos ellos pueden ser aplicados, en forma general, a los adultos mayores.

4.1.2. *Principios y normas constitucionales*

La Constitución argentina contiene normas aplicables a los adultos mayores:

- en su art. 75, inc. 23, sobre medidas de acción positiva⁽²⁹⁾;

americano (en especial, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores).

(28) El sistema africano de derechos humanos fue el segundo en dar este paso cuando el 31 de enero de 2016 adoptó el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de las Personas de Edad en África, disponible en www.au.int/web/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples'-rights-rights-older-persons-africa. Sin carácter vinculante, en el ámbito europeo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el 19 de febrero de 2014 la "Recomendación CM/Rec(2014)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores", disponible en http://fiapam.org/wp-content/uploads/2014/05/cmrec_2014_2_es.pdf.

(29) Allí, declara que corresponde al Congreso: "Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".

- en su art. 14, en el cual se reconoce que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a trabajar y al ejercicio de toda industria lícita;
- en su art. 14 bis, en el que reconoce derechos relativos a la seguridad social⁽³⁰⁾.

4.1.3. Legislación

Las personas mayores en Argentina no cuentan con una ley nacional específica e integral que reconozca sus derechos fundamentales. Sin embargo, existen leyes nacionales que se refieren a ellas directamente:

- la ley 25.724 de Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, cuyo art. 2º especifica que el programa, “en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y *ancianos desde los 70 años en situación de pobreza*”;
- la ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, cuyo art. 2º establece que “cuando los damnificados fuesen menores o incapaces, *ancianos* o discapacitados, los hechos deberán ser denunciados por sus representantes legales y/o el ministerio público” y agrega que “[t]ambién estarán obligados a efectuar la denuncia los servicios asistenciales sociales o educativos, públicos o privados, los profesionales de la salud y todo funcionario público en razón de su labor”;
- y la ley 24.734, sobre el derecho al uso de los servicios del sistema de cobertura médica a beneficiarios de pensiones a la vejez.

En materia de seguridad social, rige la ley 26.425, que organiza el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)⁽³¹⁾. Además, existe una

(30) “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

(31) El art. 1º dispone “la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previ-

pensión no contributiva para adultos mayores, destinada a personas de 70 años o más que se encuentren en una situación de vulnerabilidad social, sin amparo previsional o no contributivo⁽³²⁾.

4.1.4. Organismos especializados

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dedica un área de protección a las personas mayores, junto al Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores, dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Existen, además, a nivel provincial, Direcciones Provinciales de la Tercera Edad.

4.2. Chile

4.2.1. Instrumentos internacionales

El 15 de junio de 2015, el Gobierno de Chile suscribió la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Además, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.

4.2.2. Principios y normas constitucionales

Nada se dice expresamente en la Constitución Nacional de Chile sobre los adultos mayores, pero podemos englobar su protección dentro de los siguientes principios generales del art. 19:

- el inc. 1º, sobre el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona;
- el inc. 2º, sobre la igualdad ante la ley: “En Chile no hay persona ni grupos privilegiados. (...) Hombres y mujeres son iguales ante la ley”;
- el inc. 9º, sobre el derecho a la protección de la salud: “El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción,

sional público, en cumplimiento del mandato previsto por el art. 14 bis de la Constitución Nacional”.

(32) Ver decretos 582/2003 y 1450/2005, y ley 13.478.

protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo”;

- el inc. 18, sobre el derecho a la seguridad social: “Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”.

4.2.3. Legislación

En materia de adultos mayores, la ley 19.828 crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) (ver más detalles *infra* en “Organismos especializados”).

Además, la ley 20.066 sobre la violencia intrafamiliar contiene disposiciones relativas a la situación especial de los adultos mayores, en materia de prevención y asistencia⁽³³⁾, en la definición de violencia intrafamiliar⁽³⁴⁾, y para la evaluación de las situaciones de riesgo⁽³⁵⁾.

(33) “Art. 3º.— El Estado adoptará políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar, en especial contra la mujer, *los adultos mayores* y los niños, y a prestar asistencia a las víctimas”.

(34) “Art. 5º.— Será constitutivo de violencia intrafamiliar todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente. También habrá violencia intrafamiliar cuando la conducta referida en el inciso precedente ocurra entre los padres de un hijo común, o recaiga sobre persona menor de edad, *adulto mayor* o discapacitada que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar”.

(35) “Art. 7º.— (...) Además, el tribunal cautelará especialmente los casos en que la víctima esté embarazada, se trate de una persona con discapacidad o tenga una condición que la haga vulnerable. Se considerará especialmente como situación de riesgo inminente el hecho de que *un adulto mayor*, dueño o poseedor, a cualquier título, de un inmueble que ocupa para residir, sea expulsado de él, relegado a sectores secundarios o se le restrinja o limite su desplazamiento al interior de ese bien raíz, por algunos de los parientes señalados en el art. 5º”.

Otras leyes contienen disposiciones en materia de adultos mayores⁽³⁶⁾. También fueron propuestos dos proyectos para reformar la Constitución chilena, a fin de establecer deberes a cargo del Estado chileno o de incorporar derechos a favor de las personas mayores⁽³⁷⁾.

4.2.4. Organismos especializados

En septiembre de 2002 se creó el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), a través de la ley 19.828. El SENAMA es un organismo público que cuenta con patrimonio autónomo y que rinde cuentas a la Presidencia de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sus principales objetivos son:

- velar por la plena integración del adulto mayor a la sociedad;
- protegerlo ante el abandono y la indigencia;
- hacer valer los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen;
- velar por la no discriminación y marginación de los adultos mayores.

Además del SENAMA, existen otras instituciones encargadas de velar por los adultos mayores. En reciente estudio, la CEPAL destaca el Comité de Ministros del Adulto Mayor, instaurado en enero de 2004:

El instructivo presidencial que le dio origen establece que este comité tiene como función definir las líneas de acción común para el desempeño de los distintos ministerios y servicios públicos en materia de personas mayores, perfeccionando las medidas y realizando evaluaciones, proponiendo presupuestos integrados, así como iniciativas legales y reglamentarias destinadas al mejoramiento de la situación de las personas de edad avanzada⁽³⁸⁾.

(36) Algunas de las últimas leyes relacionadas con adultos mayores que han sido promulgadas por el Congreso son: la ley 20.732 (publicada en marzo del 2014), que rebaja el impuesto territorial correspondiente a propiedades de adultos mayores vulnerables económicamente; y la ley 20.775 (publicada en septiembre 2014) que establece el Día Nacional del Adulto Mayor.

(37) Uno de ellos proponía modificar el art. 1º de la Constitución, estableciendo deber del Estado de promover la plena integración de las personas con discapacidad y de los adultos mayores (Boletín 7144-07); el otro propugnaba la consagración del derecho a una vejez digna en la Constitución (Boletín 9617-07).

(38) HUENCHUAN, Sandra - GONZÁLEZ, Daniela, "Protección y participación en la vejez: escenarios futuros y políticas públicas para enfrentar el envejecimiento en Chile", CEPAL, Santiago de Chile, 2007, ps. 59-60.

También puede resaltarse el Plan Nacional Conjunto para el Adulto Mayor, que tiene como fin coordinar y asegurar una gestión ordenada del sector público en esta materia. Finalmente, Chile cuenta con programas de diversa índole que tienen como población objetivo a las personas mayores:

En *seguridad social*, el Estado se ha concentrado en implementar programas dirigidos a disminuir los niveles de pobreza en la población adulta mayor o bien a compensar a aquellas personas mayores que no lograron reunir los requisitos para acceder a una jubilación: [la Pensión Asistencial de Vejez, la Pensión Mínima y el Bono de Invierno].

En *salud* se destacan tres iniciativas: el Programa de Alimentación Complementaria y el Programa Salud del Adulto Mayor, del Ministerio de Salud (MINSAL), y el Sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud (AUGE) ⁽³⁹⁾.

4.3. Brasil

4.3.5. Instrumentos internacionales

Brasil fue de los primeros signatarios de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, junto con Argentina, Costa Rica, Uruguay y Chile. También, según indica la Dra. Dabove, uno de sus principales impulsores junto con Argentina. El país propugna ahora la elaboración de una normativa similar a la de la OEA a nivel Naciones Unidas.

Además, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.

4.3.6. Principios y normas constitucionales

Además de normas generales que podrían ser aplicadas a los adultos mayores⁽⁴⁰⁾, la Constitución de Brasil contiene varias disposiciones que se refieren específicamente a ellos:

(39) *Ibíd.*

(40) El reconocimiento constitucional de la persona humana como lo central del derecho y el objetivo del respeto a los derechos humanos como inherentes a la misma existencia de la persona; el reconocimiento de la persona humana como sujeto del derecho internacional; finalmente, en un título específico sobre los derechos y las

- el art. 203, inc. 5º, sobre seguridad social⁽⁴¹⁾;
- el capítulo VII, intitulado “De la familia, del niño, del adolescente y del anciano”, cuyo art. 230 se refiere exclusivamente al adulto mayor⁽⁴²⁾.

4.3.7. Legislación

En el Estatuto del Adulto Mayor (ley 10.741/2003), se estableció la nómina de los derechos reconocidos y protegidos⁽⁴³⁾. En su art. 3º, el estatuto establece la obligación de parte de la familia, la sociedad y el Estado para que la persona mayor disfrute en pie de igualdad y con efectividad de los derechos humanos, respecto de los cuales tiene —según la ley— una “garantía de prioridad”. Ésta se ve reflejada, por ejemplo, en la atención preferencial a estas personas en los órganos prestadores de servicios, etcétera. En conformidad con los principios constitucionales, la ley propugna la conservación del vínculo familiar y que la atención del adulto mayor sea llevada a cabo por la familia. Además, establece la prohibición de todo modo de maltrato, discriminación o negligencia respecto del adulto mayor, ordena a todos el prevenir estas situaciones y establece un sistema de adjudicación de responsabilidad en caso de ocurrir estas situaciones.

garantías, reconoce la existencia de grupos sociales que merecen especial tutela en virtud de su hiposuficiencia, vulnerabilidad y marginalización a la que son sometidos —dentro de estos grupos, caben los adultos mayores—.

(41) “La garantía de un salario mínimo de percepción mensual a la persona portadora de deficiencia y al anciano que prueben no poseer medios de proveer su propia manutención o no tenerla provista por su familia, conforme dispusiese la ley”.

(42) “Art. 230.— La familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de amparar a los ancianos, asegurando su participación en la comunidad, defendiendo su dignidad y bienestar y garantizándoles el derecho a la vida. 1. Los programas de amparo a los ancianos serán ejecutados preferentemente en sus casas. 2. Se garantiza a los mayores de sesenta y cinco años la gratuidad de los transportes colectivos urbanos”.

(43) Los derechos fundamentales que enumera son los siguientes: el derecho a la vida (dentro de éste, el derecho al envejecimiento); el derecho a la libertad, al respeto y a la dignidad; el derecho a alimentos; el derecho a la salud —con especial garantía en las especialidades geriátricas y gerontológicas— (dentro de éste, el derecho a estar acompañado en el caso de estar internado y también el deber de denuncia en caso de detectar signos de maltrato); el derecho a la cultura, a la educación y al ocio (dentro de éste, se menciona en la ley el derecho a transmitir sus conocimientos a generaciones más jóvenes, con el fin de preservar la identidad cultural); el derecho a la profesionalización y trabajo, donde se busca eliminar los criterios discriminatorios respecto a la edad a la hora de elegir el empleador y donde se busca generar estímulo para la inclusión en el mundo laboral; el derecho a la seguridad social, a la asistencia social, al transporte, a la habitación.

Respecto del derecho a la seguridad social, la ley hace especial mención de las instituciones dedicadas a la atención a del adulto mayor, como los geriátricos, a las cuales se les exigen ciertos requisitos (entre ellos, que haya atención personalizada, por lo que se exigen pequeños grupos, que se preserven los vínculos familiares, y celebrar el contrato de servicio con el adulto mayor, etcétera). Se establece un régimen de sanciones y multas (cuyos valores deberán ser actualizados anualmente) y en casos extremos (como en el caso de maltrato) privaciones de la libertad para quienes allí trabajen (que también recibirá aquel que incurriera en maltrato a los adultos mayores). Finalmente, la ley establece que estas instituciones estarán sujetas a un control especial de parte del Ministerio Fiscal y de los Consejos del Adulto Mayor (creados por la Ley 8842/1994 y regulados por el decreto 5109/2004, dictado bajo la presidencia de Lula da Silva).

4.3.8. Organismos especializados

El Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor es de naturaleza colegiada. Está integrado por miembros de todos los distintos ministerios del Poder Ejecutivo; es permanente y activo. Entre sus fines se encuentran:

- la elaboración de normativa tendiente a la protección de los derechos del adulto mayor;
- el control de la efectiva aplicación de la normativa ya existente (así, puede requerir informes a organizaciones o geriátricos, realizar pesquisas, controlar que se cumplan las obligaciones a las que se comprometen las asociaciones, etc.);
- la colaboración con los órganos estatales que traten temas relacionados con los adultos mayores, así como el poder de dar aval a las políticas que se diseñen en relación con ellos;
- el apoyo a organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que hagan campañas promotoras de los derechos de los adultos mayores o de promoción de conocimiento a la sociedad sobre la vejez.

La ley creadora del Consejo establece también un mecanismo procesal especial para hacer frente a las denuncias por irregularidades en el cumplimiento de la ley, con posibilidad de medidas preventivas, buscando acortar los plazos. También se garantiza la prioridad en la tramitación de procesos en los que estén implicados adultos mayores.

4.4. Perú

4.4.9. Instrumentos internacionales

Perú no ha firmado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

En cambio, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros. En la Constitución no se otorga jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos (se eliminó el artículo que lo permitía, tras la reforma constitucional de 1993).

4.4.10. Principios y normas constitucionales

La Constitución Política del Perú hace referencia en el art. 4º a los ancianos en situación de abandono: “La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio”.

4.4.11. Legislación

El principal instrumento de protección de los adultos mayores a nivel legal es la ley 30.490, que reemplazó a la anterior ley 28.803 sobre personas adultas mayores. La ley tiene por objeto “establecer un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos de la persona adulta mayor, a fin de mejorar su calidad de vida y propiciar su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural de la Nación” (art. 1º) y considera persona adulta mayor a “aquella que tiene 60 o más años de edad” (art. 2º). Entre sus disposiciones, se destacan las siguientes:

- los principios generales para la aplicación de la ley (Artículo único del Título Preliminar): a) promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores; b) seguridad física, económica y social; c) protección familiar y comunitaria; d) atención de la salud centrada en la persona adulta mayor;
- la autoridad de aplicación en materia promoción y protección de los derechos de la persona adulta mayor es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (art. 3º);
- el reconocimiento de derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores (art. 5º), entre ellos: a una vida

digna, plena, independiente, autónoma y saludable; a la no discriminación por razones de edad y a no ser sujeto de imagen peyorativa; a la igualdad de oportunidades;

- los deberes de la familia respecto de los adultos mayores (art. 7º)⁽⁴⁴⁾;
- los deberes del Estado respecto de los adultos mayores (art. 8º);
- los servicios prestados por entidades públicas o privadas que se brindan a favor de la persona adulta mayor deben estar “orientados a promover su autonomía e independencia con el fin de mejorar su calidad de vida y preservar su salud” (art. 9º);
- los lineamientos para la atención de la persona adulta mayor: la atención en salud; en materia previsional, de seguridad social y empleo; en educación; etc. (arts. 19 a 26);
- diversas disposiciones sobre buen trato, violencia contra la persona adulta mayor, etc. (arts. 27 a 29, entre otros).

4.4.12. Organismos especializados

La ley 30.490 establece los centros integrales de atención al adulto mayor (CIAM) y regula los centros de atención para las personas adultas mayores.

Los primeros son “espacios creados por los gobiernos locales, en el marco de sus competencias, para la participación e integración social, económica y cultural de la persona adulta mayor, a través de la prestación de servicios, en coordinación o articulación con instituciones públicas o privadas; programas y proyectos que se brindan en su jurisdicción a favor de la promoción y protección de sus derechos” (art. 10). En el art. 11 de la ley se enumeran las funciones de estos centros, entre las cuales se encuentran:

- promover estilos de vida saludables y práctica del autocuidado;

(44) “7.1 El cónyuge o conviviente, los hijos, los nietos, los hermanos y los padres de la persona adulta mayor, que cuenten con plena capacidad de ejercicio, en el referido orden de prelación, tienen el deber de: a) velar por su integridad física, mental y emocional; b) satisfacer sus necesidades básicas de salud, vivienda, alimentación, recreación y seguridad; c) visitarlo periódicamente; d) brindarle los cuidados que requiera de acuerdo a sus necesidades. 7.2 Las personas integrantes de la familia deben procurar que la persona adulta mayor permanezca dentro de su entorno familiar y en comunidad”.

- coordinar actividades de prevención de enfermedades;
- coordinar el desarrollo de actividades educacionales, con especial énfasis en la labor de alfabetización;
- prestar servicios de orientación sociolegal para personas adultas mayores.

Los segundos “son espacios públicos o privados acreditados por el Estado donde se prestan servicios de atención integral e integrada o básica especializada dirigidos a las personas adultas mayores, de acuerdo a sus necesidades de cuidado” (art. 13). Estos centros deben solicitar su acreditación en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables antes del inicio de sus actividades (art. 14). Además, el mismo Ministerio supervisa y fiscaliza estos centros de atención, en forma directa o en coordinación con instituciones públicas o privadas (art. 15).

Finalmente, Perú cuenta con un Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores (2013-2017), que

reúne el esfuerzo de planificación concertada realizado para definir los objetivos estratégicos, resultados, servicios públicos y acciones, que liderados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y ejecutados por las entidades de los tres niveles de gobierno, garanticen el derecho a un envejecimiento digno, activo, productivo y saludable para las Personas Adultas Mayores⁽⁴⁵⁾.

El objetivo del plan es “[m]ejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores mediante la satisfacción integral de sus necesidades, su participación activa y la promoción de sus derechos, desarrollando intervenciones articuladas entre los distintos niveles del Estado y la sociedad civil”⁽⁴⁶⁾.

4.5. Uruguay

4.5.13. Instrumentos internacionales

Uruguay participó activamente en la elaboración de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores suscrita en Washington el 15 de junio de 2015.

(45) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, “Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores (2013-2017)”, disponible en http://www.minsa.gob.pe/portada/especiales/2011/saludfamiliar/archivos/DOCUMENTOS/PLAN_AM_2013-2017.pdf, p. 6.

(46) *Ibíd.*, p. 39.

Asimismo, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.

4.5.14. Principios y normas constitucionales

En la Constitución Uruguaya, dentro de la sección de Derechos y Garantías de los habitantes de la República, se encuentra el art. 67, que expresamente regula la vejez. Establece lo siguiente: “[l]as jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente. La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales”.

Además, esta Constitución crea de manera novedosa el Banco de Previsión Social en su art. 105. Se trata de un ente autónomo, encargado de coordinar los servicios estatales de previsión social y de organizar la seguridad social⁽⁴⁷⁾.

4.5.15. Legislación

La ley 17.796, del 9 de agosto de 2004, estableció medidas dirigidas a “la promoción integral de los adultos mayores, entendiéndose por tales todas las personas que en el momento de alcanzar la edad de sesenta y cinco años tengan residencia permanente, fehacientemente demostrable, en el país, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía” (art. 1º).

Esta ley tuvo como precedente la ley 17.066 de 1998, según la cual correspondía “al Poder Ejecutivo determinar la política general en materia de ancianidad”. El Ministerio de Salud Pública ejecutaba “las políticas específicas correspondientes” y coordinaba “su aplicación con otras instituciones públicas” (art. 1º). Esta ley estuvo en vigor hasta la creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor (INAM) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a través de la ley 18.617 del 23 de octubre de 2009,

(47) ISOLINA DABOVE, María - PRUNOTTO LABORDE, Adolfo, *Derecho de la Ancianidad: Perspectiva interdisciplinaria*, Juris, Rosario, 2016, p. 54.

que la derogó (art. 5º) y confió al nuevo Instituto la elaboración de un Plan Nacional de Promoción del Adulto Mayor (art. 4º).

4.5.16. Organismos especializados

La ley 18.617 de 23 de octubre de 2009 dispone la creación, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, del Instituto Nacional del Adulto Mayor (INAM), el cual es “presidido por un Director designado por el Presidente de la República entre profesionales, técnicos o personalidades reconocidamente expertas en el tema” (art. 1º).

Según dicha ley, al INAM se le atribuye la siguiente competencia principal (art. 2º):

- a) la promoción integral de los adultos mayores, entendiéndose por tales todas las personas que en el momento de alcanzar la edad de 65 años, tengan residencia permanente y fehacientemente demostrable en el país, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía;
- b) la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales relativas al adulto mayor, promoviendo programas y actividades que logren su desarrollo pleno e integración social y económica;
- c) la coordinación y coejecución con los organismos estatales y privados de la aplicación efectiva de las políticas de salud integral, educación, capacitación, recreación, apoyo e integración social;
- d) el asesoramiento a los organismos del Estado sobre los derechos de los adultos mayores establecidos en la Plataforma de Acción de la Convención de Población y Desarrollo de 1994, ratificada por Uruguay;
- e) la realización de convenios con los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera; y
- f) la elaboración de un Plan Nacional de Promoción que encare orgánicamente las necesidades del adulto mayor en todos los planos de la vida individual y colectiva para el cumplimiento de sus derechos como persona y sujeto social.

En el marco de la “promoción integral de los adultos mayores” que ya proclamaba el art. 1º de la ley 17.796, y en orden a respetar su dig-

nidad⁽⁴⁸⁾, la ley 18.617 contempla un conjunto de deberes impuestos al Estado a partir del Plan Nacional de Promoción del Adulto Mayor, que ordena principalmente lo siguiente:

- a) promover el acceso a la atención integral de su salud en la prevención, asistencia y eventuales procesos de rehabilitación, tanto en la esfera pública como privada, siguiendo el modelo de cuidados progresivos;
- b) coordinar los programas de asistencia en alimentación y vivienda a efectos de que contemplen las necesidades de los adultos mayores que requieran dicho apoyo;
- c) fomentar programas de capacitación y formación de los técnicos, profesionales y funcionarios que estén en relación con los adultos mayores;
- d) estimular la participación activa del adulto mayor en actividades de recreación, promoviendo la accesibilidad en el transporte, en la eliminación de barreras arquitectónicas y en el desplazamiento;
- e) promover la introducción en los planes educativos de las tres ramas de la enseñanza la valoración del adulto mayor tanto en la sociedad como en las familias; y
- f) promover la capacitación en prevención de la violencia hacia el adulto mayor tanto en la comunidad como en el ámbito doméstico.

Es interesante destacar que en materia de seguridad social se prevén no sólo planes para que los adultos mayores tengan acceso al sistema previsional nacional, sino también la incorporación de formas parciales de trabajo asociadas a procedimientos de retiro gradual y progresivo de la actividad laboral.

Finalmente, en la ley 17.066 se detalla la regulación, la habilitación y la fiscalización de los establecimientos que ofrezcan en forma perma-

(48) BLANC, Lida, "La dignidad de los ancianos", en MONREAL, Susana (ed.), *La Iglesia Católica en el bicentenario de la Nación Oriental*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2014, ps. 105 y ss.; RAMOS CABANELLAS, Beatriz, "La dignidad de la persona: importancia de su valoración para la protección jurídica de los adultos mayores en Uruguay", *Rev. CADE de Doctrina y Jurisprudencia*, Montevideo, 2012, t. XIX, ps. 1 y ss. Ver también Nowinsky, Aron - RIGOLI, Félix - MUÑOZ, María Julia - NOCETI, María Cristina, *Atención de salud del adulto*, OPS, Montevideo, 1989, ps. 45 y ss.

nente o transitoria servicios de cuidados a adultos mayores⁽⁴⁹⁾. La norma distingue entre hogares, residencias, centros diurnos y refugios nocturnos, y servicios de inserción familiar. Por su parte, el decreto reglamentario 265/2014 establece los requisitos para la habilitación y el registro de dichos establecimientos, y distingue entre requisitos generales de funcionamiento (en cuanto a planta física, recursos humanos, dirección técnica, servicios de alimentación, vestimenta e higiene, y prestaciones sanitarias) y requisitos específicos de cada tipo de establecimiento. Asimismo, se detallan los derechos de residentes y de usuarios, y las responsabilidades de sus titulares⁽⁵⁰⁾.

4.6. Paraguay

4.6.17. *Instrumentos internacionales*

Paraguay aún no ha firmado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

En cambio, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.

4.6.18. *Principios y normas constitucionales*

La Constitución paraguaya contiene un artículo que refiere específicamente a las personas de la tercera edad, el art. 57, que establece que “[t]oda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”.

Además, otras dos normas hacen referencia a la edad en relación con el goce de derechos:

- el art. 6º, referente a la calidad de vida: “La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reco-

(49) FERNÁNDEZ, Isabel - ARES, Andrea, “Aproximación al estudio de los establecimientos de adultos mayores”, en *Primera Jornada sobre problemática socio jurídica de la ancianidad*, Separata de la Rev. Jurídica del Centro de Estudiantes de Derecho, Montevideo, 1999, ps. 7 y ss.

(50) Ver, por ejemplo, BORDOLI ETCHAMENDI, Carlos Rubens, “Algunas consideraciones respecto a la responsabilidad civil: de los centros o establecimientos residenciales geriátricos, por incumplimiento de obligaciones que causa daños a las personas mayores internadas en los mismos, y de los familiares de las personas mayores”, *Doctrina y Jurisprudencia de Derecho Civil*, Montevideo, 2016, t. IV, ps. 43 y ss.

nozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad”;

- el art. 88, relacionado con la no discriminación en materia de derechos laborales: “No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado”.

4.6.19. Legislación

En el año 2002, se sancionó la ley 1885, cuya finalidad, según su art. 1º, es “tutelar los derechos e intereses de las personas de la tercera de edad, entendiéndose por tales a los mayores de sesenta años”.

Algunas de sus disposiciones más relevantes son las siguientes:

- en su art. 3º, la ley establece que tienen “derecho a un trato digno y no ser objeto de discriminación de ninguna clase para ejercer funciones públicas o privadas, salvo las incapacidades físicas o mentales especialmente previstas en la ley”. También que tienen “prioridad en la atención a su salud, vivienda, alimentación, transporte, educación, entretenimiento y ocupación, así como en la percepción oportuna de sus haberes” y que gozan “del pleno ejercicio de sus derechos civiles, comerciales y laborales en igualdad de condiciones con los demás sujetos de crédito, sin que la edad constituya impedimento alguno para contraer obligaciones ante terceros”;
- el art. 4º fija algunas obligaciones a cargo del Estado: “El Estado concurrirá al logro del bienestar social de las personas de la tercera edad, garantizando el ejercicio de sus derechos y velando para que aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carezcan de familia o se encuentren abandonadas, sean ubicadas en lugares públicos o privados y se les ofrezcan programas de servicios sociales intermedios”;
- el art. 8º establece la obligación de los miembros de la familia de asistir y proteger a las personas de la tercera edad que sean sus parientes, “en la forma establecida en el Libro I, Título III, Capítulo XII, del Código Civil”;
- el art. 6º dispone que el Ministerio de Educación y Cultura debe introducir en los planes de educación formal de la etapa escolar

básica, capítulos especiales que respondan a la valoración, respeto y solidaridad del educando hacia las personas de la tercera edad (art. 6º).

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es el órgano estatal que tiene a su cargo la aplicación de la ley (art. 5º).

Finalmente, con la promulgación de la ley 3728/2009, el Estado paraguayo estableció el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores en situación de pobreza. Es una política de Estado que consiste en una asistencia monetaria mensual. Para su aplicación, fue designada como responsable la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC), y

[c]onsiste en un ingreso mensual (equivalente a un cuarto del salario mínimo: alrededor de 98,5 dólares en 2011) destinado a personas mayores de 65 años que viven en situación de pobreza. Además, en 2012 el programa fue extendido a todos los adultos mayores indígenas de más de 65 años, sin necesidad de justificar su situación de pobreza, porque el gobierno reconoce la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas en el país, así como las dificultades en cuanto a la verificación de la edad y otra información sobre estas personas debido a las deficiencias de las estadísticas oficiales. El programa alcanzó 25,000 beneficiarios en 2011 y actualmente cubre 31,454 personas, con un presupuesto de 232.000 millones de guaraníes (cerca de 550 millones de dólares) (Ministerio de Hacienda, 2012). Para fines de 2012, tiene como objetivo una cobertura de 50,000 personas⁽⁵¹⁾.

4.6.20. Organismos especializados

La ley 1885 pone a cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, entre otras, las siguientes funciones (art. 5º):

- ejecutar políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas de la tercera edad;
- generar oportunidades crecientes para que los adultos mayores puedan actualizar y reconstruir sus potencialidades, encarar sus circunstancias, elaborar con anticipación respuestas a los problemas relativos a su exclusión social, participar activamente en beneficio de la comunidad y hacer que sus experiencias contribuyan y sean útiles a la formación de las nuevas generaciones;

(51) LAVIGNE, Milena, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay*, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2012, p. 23.

- fomentar la integración de la persona de la tercera edad en el seno del hogar;
- crear acciones y programas de prevención de la salud física, psíquica y social del adulto mayor, mediante un sistema de información de los servicios públicos y privados, de los mecanismos de acceso a dichos servicios y de los programas de educación de toda la población en general y de prevención social en particular.

Además, en forma similar a otras jurisdicciones analizadas, el Ministerio tiene funciones de fiscalización y contralor de las instituciones dedicadas a la atención de las personas de la tercera edad. Así, debe llevar un registro de estas instituciones, y prestar asistencia técnica, supervisar y fiscalizar a entidades privadas con y sin fines de lucro que se dediquen a la atención y bienestar de las personas de la tercera edad (ley 1885, art. 5º).

4.7. Colombia

4.7.21. Instrumentos internacionales

Colombia aún no ha firmado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

En cambio, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.

4.7.22. Principios y normas constitucionales

La finalidad tuitiva del Estado colombiano respecto de todas las personas, inclusive del adulto mayor, se refleja en los arts. 2º y 13 de la Constitución Política de ese país. El último artículo hace hincapié en la igualdad de todas las personas⁽⁵²⁾.

(52) "Art. 13.— Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

El art. 46 se refiere particularmente al grupo vulnerable que constituyen los adultos mayores: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”. Los arts. 47 y 48, sobre seguridad y asistencia social, también hacen referencia (al menos indirecta) a los adultos mayores.

4.7.23. Legislación

En el año 2008, el Congreso sancionó la ley 1251, que tiene como objeto “proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez” (art. 1º).

La ley tiene como finalidad “lograr que los adultos mayores sean partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, mediante la promoción, respeto, restablecimiento, asistencia y ejercicio de sus derechos” (art. 2º).

Las disposiciones más relevantes son las siguientes:

- el art. 4º establece que para la aplicación de la ley se tendrán como principios rectores, entre otros: la participación activa, la corresponsabilidad, la igualdad de oportunidades, el acceso a beneficios, la atención, la equidad, la independencia y la autorrealización, la solidaridad, la dignidad, la formación permanente, la no discriminación;
- el art. 5º, que dispone que el Estado “de conformidad al art. 13 de la Constitución Política, brindará especial protección a los adultos mayores que en virtud a su condición económica, física o mental se encuentran marginados y bajo circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, dando con ello aplicación al Estado Social de Derecho. Para tal efecto, se crearán planes, programas y acciones que promuevan condiciones de igualdad real y efectiva, así como el cumplimiento de los derechos consagrados para los adultos mayores” en diversos tratados internacionales suscriptos por Colombia;

- el art. 6º impone deberes al Estado⁽⁵³⁾, a la sociedad civil⁽⁵⁴⁾, a la familia⁽⁵⁵⁾, al adulto mayor⁽⁵⁶⁾ y a los medios de comunicación⁽⁵⁷⁾;
- el art. 7º establece una política nacional de envejecimiento y vejez, cuyo objetivo es “la planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones encaminadas al desarrollo integral del adulto mayor”;
- el art. 11 considera grupos que merecen especial protección y cuidado, entre otros, a los adultos mayores indígenas, mujeres, discapacitados y reclusos;
- el art. 15 ordena que “en la asignación de los recursos se tendrán en cuenta la estructura, dinámica y ubicación de la población mayor actual y futura a fin de lograr una mejor percepción del proceso de envejecimiento que conlleve a una mejor eficiencia y eficacia a la realización de las acciones públicas”;
- el art. 16 dispone que se “elaborará y mantendrá actualizado el mapa oficial de pobreza e indigencia, así como los sistemas de información georreferenciados relacionados con las condiciones económicas y sociales de los adultos mayores a fin de que se

(53) Entre otros, garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor; proteger y restablecer los derechos de los adultos mayores cuando éstos han sido vulnerados o menguados; asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos para el adulto mayor; establecer los mecanismos de inspección, vigilancia y control de las distintas entidades públicas y privadas que prestan servicios asistenciales al adulto mayor; elaborar políticas, planes, proyectos y programas para el adulto mayor, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los más vulnerables; establecer acciones, programas y proyectos que den un trato especial y preferencial al adulto mayor; promover una cultura de solidaridad hacia el adulto mayor.

(54) Entre otros, dar un trato especial y preferencial al adulto mayor; generar espacios de reconocimiento del saber, de las habilidades, competencias y destrezas de los adultos mayores; propiciar la participación del adulto mayor.

(55) Entre otros, brindar un entorno que satisfaga las necesidades básicas para mantener una adecuada nutrición, salud, desarrollo físico, psíquico, psicomotor, emocional y afectivo; establecer espacios de relación intergeneracional entre los miembros de la familia.

(56) Por ejemplo, participar activamente en las actividades deportivas, recreativas y culturales que le permitan envejecer sanamente, de planeación de políticas públicas y programas que se diseñen a favor de este grupo de población en lo local.

(57) Entre otros, sensibilizar a la sociedad sobre el cumplimiento de los derechos de los adultos mayores, en especial por parte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, contribuyendo a la generación de una cultura del envejecimiento y el respeto por el adulto mayor; denunciar las situaciones de maltrato y la violencia de los derechos humanos de los adultos mayores.

orienten y formulen estrategias acordes a sus necesidades reales, mitigando y reduciendo los índices de pobreza en cumplimiento de metas objetivas”.

En el año 2009 se sancionó la ley 1276, que protege a los adultos mayores a través de los Centros Vida, instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y a mejorar su calidad de vida (art. 1º). Se llama Centro Vida “al conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar” (art. 7º). Sus beneficiarios son los adultos mayores que requieran de ese servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, de aislamiento o de carencia de soporte social (art. 6º).

4.7.24 Organismos especializados

La ley 1251 dispuso la creación por el Gobierno Nacional del Consejo Nacional del Adulto Mayor como órgano consultivo del Ministerio de la Protección Social de carácter permanente (art. 26).

Sus funciones, según el art. 28, son las siguientes:

- velar por el debido cumplimiento de las disposiciones y principios establecidos en la ley;
- promover las labores de coordinación interinstitucional conformando grupos de enlace sectorial con los Ministerios de la Protección Social, Educación, Transporte, Comercio, Industria y Turismo, Comunicaciones, Hacienda y las demás entidades y organismos que estime conveniente, a fin de fomentar la creación, continuidad y acceso a programas y servicios de atención integral al adulto mayor;
- asesorar en la formulación de las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento;
- conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos al adulto mayor que sean ejecutados por las instituciones públicas o privadas.

Por otra parte, el Ministerio de la Protección Social debe llevar un registro de instituciones dedicadas a la atención de los adultos mayores en todo el territorio nacional (art. 22). Respecto de estas instituciones, el Ministerio de la Protección Social tiene la responsabilidad de hacer seguimiento al estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas

en la ley (art. 24). Por último, la ley sienta una serie de requisitos que las instituciones deben acreditar para poder funcionar, relacionadas con el reglamento interno, el nivel nutricional, la infraestructura, el plan de atención de emergencias médicas y la salud mental, entre otros (art. 20).

5. BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS JURISDICCIONES RELEVADAS

En cuanto al primer eje analizado —los instrumentos internacionales—, Uruguay, Brasil, Chile y Argentina fueron de los primeros países en participar activamente en la elaboración de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que se suscribió en 2015. Resulta peculiar que Colombia —pese a ser un país en el que se evidencia una gran preocupación en la actividad legislativa respecto de la protección del adulto mayor— aún no ha firmado esta Convención. Tampoco lo han hecho Perú ni Paraguay. En cambio, la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, que se podría aplicar a favor de algunos adultos mayores, ha sido ratificada por todos los países estudiados.

Adicionalmente, las constituciones de todas las jurisdicciones, excepto la de Chile, aluden en una o varias de sus disposiciones expresamente a los adultos mayores.

En cuanto a las leyes especiales en materia de adultos mayores, llama la atención que Argentina, a pesar de haber sido pionera en Latinoamérica en la iniciativa para redactar y suscribir la Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, no tenga una ley específica que regule la situación de estas personas. En líneas generales, los países estudiados tienen leyes especiales para la protección del adulto mayor que garantizan sus derechos fundamentales, y establecen lineamientos para adoptar políticas públicas en materia de vejez. En varias jurisdicciones, estas leyes especiales crean registros de contralor de las instituciones de cuidado de los adultos mayores. Es notorio, a modo de ejemplo, cómo en Chile se regula incluso el derecho de estas personas a transmitir sus conocimientos a las generaciones futuras, como una forma de preservar la identidad cultural del país. Asimismo, pudimos observar una gran cantidad de normas que repudian la violencia intrafamiliar contra los adultos mayores (incluso en Argentina, que no tiene normativa específica en materia de tercera edad). También son numerosas las leyes que crean organismos especializados para la protección del adulto mayor. En cuanto a la legislación especial, podemos concluir, entonces, que en todos los países analizados se puede observar una cre-

ciente tendencia a reconocer y proteger al adulto mayor como grupo vulnerable dentro de la sociedad, incorporando normas a tal fin.

Encontramos, por último, que todos los países estudiados poseen órganos encargados de llevar a cabo la promoción de los derechos del adulto mayor. En todos los casos, estos organismos son dependientes de Ministerios dentro del Poder Ejecutivo, generalmente del Ministerio de Desarrollo Social (estén o no creados a través de una ley; esta última situación se da en Argentina, que cuenta con organismo especializado, pero no tiene todavía una ley especial sobre vejez). Otro medio que hemos observado en diversos países (en particular, Argentina, Chile, Brasil y Perú) son centros de atención a lo largo del país para la atención particularizada de los adultos mayores.

6. CONCLUSIONES

Este trabajo ha presentado algunos datos y proyecciones demográficas con sus respectivos desafíos, y ha relevado los esfuerzos que se han llevado a cabo en algunas jurisdicciones latinoamericanas para enfrentarlos. Ha comparado brevemente, asimismo, las diferentes jurisdicciones, y señalado las virtudes y las limitaciones de la normativa en materia de adultos mayores en diversos países de Latinoamérica.

La observación de las necesidades particulares de las personas de edad y de los problemas que enfrentan en su vida cotidiana se ha vuelto una necesidad imperiosa, a la luz de los profundos cambios demográficos que están ocurriendo —y que se acelerarán en los próximos años—. A la tendencia mundial, en la región latinoamericana se añaden otros factores relevantes, pues a diferencia de otras regiones con un proceso acelerado de envejecimiento de la población, como Europa, en Latinoamérica los cambios se están produciendo con mayor rapidez, y ocurren en un escenario de subdesarrollo, de desigualdad social y económica, y de insuficiencia institucional en la protección de los derechos humanos. La reflexión sobre los derechos de las personas mayores constituye un elemento esencial de los esfuerzos en pos de mejorar las condiciones de vida y las garantías de las que gozan. Este trabajo, pues, pretende ser un aporte en este sentido, y es el resultado de un relevamiento inicial que permitirá luego detectar las áreas más sensibles en las que se percibe una vulnerabilidad especial de las personas mayores en Latinoamérica y explorar las áreas jurídicas necesitadas de respuestas solidarias.

A partir de lo aquí analizado, surgen algunos interrogantes y desafíos que quisiéramos dejar planteados. En primer lugar, creemos que es necesario repensar la vulnerabilidad del adulto mayor en forma transversal,

pensando en derechos específicos, a medida, en temas de salud, familia, vida cultural, vida religiosa, vida política, desarrollo económico, etcétera. Todos estos vectores son ya parcialmente abordados por programas específicos en muchas de las jurisdicciones consultadas. Sin embargo, muchos de los bienes jurídicos tutelados, a pesar de estar expresados como derechos en términos más generales, no están plasmados en instituciones y dispositivos jurídicos que puedan dar respuesta concreta a las necesidades del adulto mayor, incluso en términos de acompañamiento financiero. Basta pensar, al contrario, por ejemplo, Francia pensó en la “hipoteca vitalicia”, o en formas de instrumentación de la renta vitalicia, como formas de acompañamiento financiero del adulto mayor que es propietario de un bien. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores puede constituir un buen punto de partida para esfuerzos en este sentido.

En segundo lugar, no todos los sistemas han diseñado instrumentos suficientemente sólidos como para dar cuenta de las previsiones futuras del adulto mayor, considerando que la autonomía de hoy para hacer, por ejemplo, un testamento vital, puede implicar desprotección el día de mañana. Estos instrumentos requieren revisión y acomodamiento.

En tercer lugar, advertimos que, frente a un trasfondo de rápidos cambios demográficos, no hay suficientes indagaciones a nivel latinoamericano acerca del impacto prospectivo de las mutaciones de las relaciones familiares en el adulto mayor de mañana. La mayor fragilidad de los soportes tradicionales (matrimonio, parentesco) generará nuevos déficits de contención y a su vez nuevas oportunidades, tal vez informales (parejas, amigos, vecinos), que deben atenderse desde la perspectiva jurídica.

Hasta aquí, ha quedado demostrado que los derechos de las personas adultas mayores son actualmente reconocidos a nivel internacional y a nivel nacional en diversos países de Latinoamérica. Todos los países analizados cuentan, además, con organismos gubernamentales especializados en la protección de adultos mayores. Esto reviste una gran relevancia, pues el sistema de protección de derechos, si se queda en las normas, no es una respuesta suficiente: debe estar acompañado de un elenco de políticas públicas enfocadas en la defensa de los derechos humanos, así como de políticas directas e indirectas de fortalecimiento familiar y social. Aún queda un camino por recorrer en materia de protección y de promoción de los derechos de los adultos mayores. Así, será tarea del seminario en el próximo año intentar responder a algunos de los interrogantes planteados, y elaborar propuestas específicas para las áreas jurídicas necesitadas de respuestas solidarias.