

DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES: ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y EL CASO VENEZOLANO*

RIGHTS OF OLDER PEOPLE: ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL REGULATORY FRAMEWORK AND THE VENEZUELAN CASE

MARIALEJANDRA BARRIENTOS HERRERA**
Universidad Central de Venezuela
<https://orcid.org/0009-0008-1294-5075>

Fecha de recepción: 01/10/2024 – Fecha de aceptación : 30/11/2024
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.2.03>

* Este artículo corresponde, fundamentalmente, al Capítulo II de la Tesis de Maestría no publicada, «Derechos Humanos de las Personas Mayores: Balance y perspectiva (2015-2021)», presentada por la autora en 2023.

** Antropóloga egresada Summa Cum Laude por la Universidad Central de Venezuela. Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social egresada del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV).

Correo-e: marialejandra.barrientos@gmail.com



RESUMEN

En el presente artículo se incursiona en el debate sobre el abordaje de las personas mayores desde el campo de los derechos humanos. Para ello, se analizan distintos elementos asociados a la concepción social de la vejez y del envejecimiento que están en la base de la discriminación que sufre este grupo y que inciden en la vulneración de sus derechos. Esta revisión documental aporta un marco relevante que permite entender a las personas mayores como grupo diferenciado que requiere especial protección y garantías en materia de derechos humanos. A partir de estas consideraciones, se hace un recorrido sistemático por los principales instrumentos en materia de derechos de las personas mayores que se han desarrollado tanto en el ámbito internacional como en el regional y se analiza el estatus del marco legal venezolano con respecto a dichos derechos. Se concluye que, si bien se han realizado avances relevantes en el marco normativo, sigue presente la necesidad urgente de avanzar hacia una mayor protección jurídica y social de las personas mayores, no solo a través del reconocimiento formal de sus derechos, sino mediante la implementación de políticas efectivas que promuevan su dignidad y autonomía. El caso venezolano refleja las limitaciones y desafíos que persisten en este ámbito, destacando la importancia de la ratificación y aplicación de instrumentos internacionales para asegurar la protección integral de este grupo.

Palabras clave: Derechos humanos / Envejecimiento de la población / Discriminación por edad / Personas mayores

ABSTRACT

This article delves into the debate on the approach to older adults from a human rights perspective. To this end, various elements associated with the social conception of old age and aging, which are at the core of the discrimination faced by this group and contribute to the violation of their rights, are analyzed. This documentary review provides a relevant framework that allows for understanding older adults as a differentiated group requiring special protection and guarantees in terms of human rights. Based on these considerations, a systematic review is conducted on the main instruments regarding the rights of older adults that have been developed at both the international and regional levels, and the status of the Venezuelan legal framework concerning the rights of this group is analyzed. The conclusion is that, while relevant progress has been made in the regulatory framework, there remains an urgent need to move towards greater legal and social protection for older adults, not only through the formal recognition of their rights but also through the implementation of effective policies that promote their dignity and autonomy. The Venezuelan case reflects the limitations and challenges that persist in this area, highlighting the importance of ratifying and implementing international instruments to ensure the comprehensive protection of this group.

Keywords: Human Rights / Population Aging / Age Discrimination / Older People

JEL: J14, J18

I. INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población es un fenómeno que está ocurriendo de manera acelerada a nivel mundial. El aumento tanto en el número como en la proporción de personas de 60 años y más hace imperativo cuestionar el lugar que este grupo ocupa en la sociedad. Esto se torna particularmente relevante, ya que si bien la edad ha sido la variable principal para definir cuándo una persona es o no mayor, el envejecimiento, como proceso y la vejez como estado, no son categorías unívocas. Estos conceptos se cargan de significado en la confluencia de elementos sociales, culturales, históricos y biológicos, en los que se reproducen significados asociados a las dinámicas de poder existentes en la sociedad. Teniendo estos elementos de base, se plantean algunos cuestionamientos iniciales, que no pretenden ser exhaustivos, en torno a la construcción social imperante de la vejez como elemento esencial para hablar de la necesidad de reconocimiento de las personas mayores como grupo específico sujeto de derechos. Hacer énfasis en la construcción social del envejecimiento no niega ni invalida otros aspectos que se entretajan con lo social como el económico, el histórico y el cultural; sin embargo, un análisis detallado de cada uno de ellos excede los límites planteados.

El artículo presenta una revisión documental que tiene por objetivo examinar el marco normativo internacional y regional en materia de derechos de las personas mayores, identificando los principales avances y retos en su reconocimiento como grupo diferenciado que requiere garantías específicas para el ejercicio de sus derechos. Finalmente, se explora el estado de la materia en la legislación venezolana; la revisión no se centra en un derecho específico, sino en examinar el marco normativo, considerando el amplio abanico de derechos de las personas mayores. En este sentido, se reconoce la importancia del desarrollo legislativo asociado a las pensiones como instrumentos que han posibilitado la existencia de una política de protección social de las personas mayores. Sin embargo, se pretende realizar una exploración general que incluye, pero no se enfoca específicamente en el derecho a la seguridad social.

Esta revisión documental no solo aporta a la comprensión del estatus normativo actual de las personas mayores como sujeto de derechos, sino que también plantea reflexiones sobre los retos que deben enfrentar los Estados y, en particular, el Estado venezolano, para garantizar el desarrollo de un cuerpo normativo que los reconozca como sujetos de derechos, con dignidad, autonomía, deberes y obligaciones, y velando por garantizar la igualdad, participación y empoderamiento de este grupo poblacional, teniendo en cuenta que «(...) los marcos jurídicos de protección de derechos de las personas mayores (...) constituyen la base para las políticas y programas dirigidos a ellas» (CEPAL, 2022^a:177).

II. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA VEJEZ COMO BASE PARA LA DISCRIMINACIÓN

La manera como una sociedad concibe el paso del tiempo (envejecer) y los cambios asociados a la edad, influye directamente en el trato y comportamiento dado y esperado de las personas en las diferentes etapas de su ciclo de vida. La concepción de la edad está así mediada por el contexto social, cultural e histórico en el que se carga de significado. Tal como lo adelantaba Bourdieu:

(...) las divisiones entre las edades son arbitrarias (...). La clasificación por edad (y también por sexo, o, claro, por clase...) viene a ser siempre una forma de imponer límites, de producir un *orden* en el cual cada quien debe mantenerse, donde cada quien debe ocupar un lugar (Bourdieu, 1990:164).

La categoría de *edad* no constituye únicamente el resultado de un proceso invariable, como puede ser el proceso biológico del envejecimiento, sino que es producto de la confluencia de elementos sociales, culturales e históricos que determinan cuándo se es «viejo/a» y, al mismo tiempo, permite reproducir significados en torno a ello asociados a las dinámicas de poder existentes. Esto ha generado una organización social eficaz que ha permitido el funcionamiento de la sociedad mediante el establecimiento de ritos asociados a la edad como la escuela, el matrimonio, el trabajo y la jubilación (Huenchuan, 2022). Por ello Bourdieu afirma que «(...) la edad es un dato biológico socialmente manipulado y manipulable» (1990:164).

Por lo tanto, la edad debe ser concebida como un concepto multidimensional que puede referirse a un hecho cronológico, fisiológico o social. Sin embargo, es la edad social la que se asocia con las definiciones normativas que la cultura asigna a los cambios ocurridos en la corporalidad, que van de la mano con determinadas exigencias de actitudes y comportamientos, los cuales deben coincidir con la edad cronológica; cuando estas exigencias no son cumplidas, la persona es sometida al juicio social. Esto implica, a la par con lo señalado por Bourdieu, que la edad social «(...) es una construcción social e histórica que posee el significado que el modelo cultural da a los procesos biológicos que la caracterizan» (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010:14).

Entender la edad como construcción social no es la única manera posible de hacerlo, ni tampoco niega las otras aproximaciones, como el hecho biológico del envejecimiento. No obstante, es relevante hacer hincapié en esta perspectiva porque conduce a cuestionar los roles sociales establecidos para las personas mayores y permite visibilizar un discurso que aborda el paso del tiempo y, consecuentemente, a la vejez, desde una visión de *problema*.

Esto se expresa en una concepción estereotipada de este grupo que va desde la fragilización hasta la infantilización, trayendo como consecuencia que las personas mayores experimenten tratos desiguales tanto a nivel social como institucional y programático; así se han desarrollado leyes, políticas y programas que tienen como sustento esta visión. Este trato desigual y desfavorable es una expresión de lo que se ha denominado discriminación por edad,¹ la cual constituye la base de los problemas que enfrentan las personas mayores y es el fundamento para hablar de la necesidad de garantías específicas en materia de derechos (Huenchuan, 2018).

En la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, la discriminación por edad se define como:

Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada (OEA, 2015, art. 2).

Es importante aclarar que este es un tipo de discriminación particular ya que no está fundamentada en situaciones históricas de exclusión basadas en atributos inalterables de la persona (como el origen étnico o el sexo biológico), sino en un atributo que es variable a lo largo del ciclo de vida como lo es la edad (Huenchuan, 2022). Esta característica, además, lleva a que todas las personas puedan potencialmente enfrentar este tipo de discriminación desde determinado momento de la vida (en este caso cuando cumplan la edad legal establecida para ser considerada una persona mayor o cuando su apariencia coincida con la asociada a una persona mayor).

La discriminación por edad permea la estructura social y establece normas basadas en ella que aumentan los riesgos que pueden enfrentar las personas mayores ante eventos negativos, por lo que se ven en mayor proporción expuestas a sufrir la pobreza, la invisibilización o la fragilización (Huenchuan y Rodríguez

¹ Es importante hacer la distinción entre edadismo y discriminación por edad. El edadismo se refiere a los estereotipos y prejuicios «(...) mantenidos por la población en detrimento de la vejez y de las personas mayores por el hecho de serlo» (Huenchuan, 2022: 44). Este concepto se refiere a las acciones concretas que promueven el uso intencional e indebido de la edad para menoscabar a una persona, por lo que tiene un carácter subjetivo. Por su parte, la discriminación por edad constituye un concepto más amplio que, si bien incluye los estereotipos y prejuicios, como expresiones concretas de discriminación, también abarca las prácticas discriminatorias, llevando el tema a la estructura y las normas sociales basadas en la edad (Huenchuan, 2022). Este además se ha establecido como un concepto jurídico y por lo tanto justiciable.

Piñero, 2010). Por lo tanto, la falta de recursos económicos o de acceso al mercado no deben verse necesariamente como las principales restricciones para el ejercicio de sus derechos, sino aquellas «(...) prácticas culturales y algunos marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos (...) [los cuales] actúan como mecanismos de exclusión social que causan o que contribuyen a causar la pobreza» (Abramovich, 2006: 37). A su vez, la discriminación por edad se puede imbricar «(...) con otros tipos de discriminaciones que en su conjunto conllevan desventajas multicausales, por ejemplo, en el caso de mujeres mayores o ancianos indígenas» (Huenchuan 2022:32).

Debido a esto, se hizo evidente que las personas mayores necesitaban gozar de especial protección en el marco de los derechos humanos, ya que «(...) el mero reconocimiento formal de la igualdad de derechos sin distinción (...) no es suficiente para cambiar la situación de desventaja de las personas mayores» (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010:15). Así, aunque éstas están incluidas en los derechos reconocidos en el marco de los derechos humanos por ser personas, el trato diferenciado hacia ellas (producto de la discriminación por edad y, en materia de políticas, por el vínculo establecido entre envejecimiento y caridad) ha hecho imperativo la existencia de un cuerpo normado que desarrolle sus derechos.

III. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El camino hacia el reconocimiento de los derechos de las personas mayores, desde una forma incipiente en 1948 a una más incluyente y con el enfoque de derechos, de mediados de la década de los 80, no ha sido sencillo. En primer lugar, por las dificultades para reconocer que, en efecto, las personas mayores constituyen un grupo, si bien heterogéneo, que comparte experiencias comunes de discriminación y trato diferenciado en función de su edad. En segundo lugar, por la puesta en duda de su autonomía,² especialmente en edades avanzadas,

² Al respecto Huenchuan señala la importancia de diferenciar entre autonomía moral (asociada a la capacidad racional para tomar decisiones de las que se puede ser responsable) y la autonomía fáctica (asociada a la posibilidad de llevar a cabo las decisiones). Generalmente, en ausencia de la autonomía fáctica «se restringe de inmediato la capacidad de las personas mayores para tomar decisiones. Se hace caso omiso de que, de acuerdo con lo que establece el derecho internacional, cualquiera sea la limitación, nunca debe considerarse como absoluta de una vez y para siempre» (Huenchuan, 2018:100). Por ello, señala que la capacidad en el caso de las personas mayores «debe ser juzgada permanentemente en relación con la tarea o circunstancias específicas en que se ejerce» (Huenchuan 2018:100).

debido al predominio de una visión médica que durante años ha equiparado el envejecimiento con la pérdida de capacidades físicas y mentales, lo que se ha traducido en la pérdida de autonomía y, con ello, de derechos y ciudadanía (Huenchuan 2018).

Por eso, aunque los derechos recogidos en instrumentos como *la Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH [ONU, 1948]) y *el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC [ONU, 1966]) incluyen a las personas mayores en tanto personas, la referencia a éstas se hacía solo de forma indirecta y el reconocimiento de sus derechos específicos se limitó en gran medida al derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. Así, en el artículo 25 de la DUDH se reconoce el derecho a las prestaciones sociales en la vejez; y en el artículo 9 del PIDESC se establece el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. Es en la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés, [ONU, 1979]), en la que se incluye por primera vez la edad como motivo específico de discriminación y se proscribe ésta en el acceso a la seguridad social en caso de vejez (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010).

Esta mención explícita fue fundamentando el paso de las desigualdades que enfrentan las personas mayores de un terreno privado (la familia) a uno público, transformándose en un asunto colectivo y compartido con el que se pone en la palestra la situación específica de los derechos de este grupo.

El cambio se vio además impulsado, en principio, por el envejecimiento demográfico que experimentaba la población, especialmente en los llamados países desarrollados, lo que dio paso al paulatino surgimiento de «(...) una identidad política específica basada en la pertenencia a un determinado grupo etario. De esta manera, la persona mayor comienza a erigirse como el sujeto político identificable en la vejez» (Roqué y Fassio, 2016:16).

Con ello, el tema de los derechos de las personas mayores y el reconocimiento de este grupo poblacional como sujetos de derechos empieza a tomar fuerza a nivel mundial a inicios de la década de 1980, con la *Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* (ONU, 1982), la cual estuvo centrada en temas asociados al envejecimiento tanto a nivel individual como poblacional, bajo una visión predominantemente biomédica y con énfasis en los países desarrollados. En esta asamblea, se aprobó el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, con el cual se reconoce la evolución rápida y compleja del envejecimiento de la población a nivel mundial «(...) y la necesidad de que existan una base y un marco de referencia comunes para la protección y promoción de los derechos de

las personas de edad, incluida la contribución que éstas pueden y deben aportar a la sociedad» (ONU, 1990:210).

Para favorecer el cumplimiento de este plan de acción, la Asamblea General de las Naciones Unidas emite la Resolución 46/91 en la cual se establecen los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad*, aprobada el 16 de diciembre de 1991. En ella se reconoció la necesidad de desarrollar políticas públicas dirigidas a las personas mayores que respondan a su diversidad inherente como grupo social. Así, se establecen cinco principios que deben guiar las acciones de los Estados y ser incorporados en los programas nacionales en materia de personas de mayores. El principio de independencia (asociado a la capacidad que deben tener los mayores para decidir sobre los asuntos que afectan su vida); participación (implica promover su integración en la sociedad y participación en la formulación y aplicación de políticas que afectan directamente su bienestar); cuidados (referido al disfrute preferente de los cuidados y la protección de las familias y acceso a atención institucional y a servicios de salud); autorrealización (asociado a oportunidades para desarrollar su potencial, mediante el acceso a recursos culturales, educativos, espirituales y recreativos).

Estos principios, si bien van de la mano con los derechos desarrollados en el PIDESC (ONU, 1966), no están redactados como derechos y solo «(...) establecen guías generales o aspectos técnicos complementarios (...), pero no crean obligaciones legales para los Estados» (Huenchuan, 2004:11). Por ello, se torna relevante el comentario realizado por el *Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en 1995, en la *Observación General N° 6, Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Mayores* (CESCR, 1995), el cual orienta a los Estados Parte sobre las obligaciones que tienen en la aplicación de las disposiciones del PIDESC con respecto a las personas mayores. Este sí constituye un instrumento que crea obligaciones legalmente vinculantes para los Estados, pese a que su aplicación es progresiva (Huenchuan, 2004).

Esta observación desarrolla de manera detallada la aplicación de algunos artículos del PIDESC para la situación específica de las personas mayores. Así, hace mención explícita del derecho al trabajo, a la seguridad social, a la protección de la familia, a la salud física y mental, a la educación y a la cultura (ver tabla n° 1).

Si bien hasta el momento el desglose de derechos reconocidos para las personas mayores resulta limitado y a nivel de los instrumentos internacionales no hay un consenso sobre «(...) los contenidos mínimos de un estándar internacional de derechos de las personas mayores en el ámbito de las Naciones Unidas» (Huenchuan, 2018:97), el establecimiento de los principios y las observaciones

realizadas al PIDESC tienen elementos de importancia para guiar las acciones y opciones de políticas por parte de los Estados.

Tabla N° 1: Contenido de la Observación General N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo del PIDESC	Interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)
Igualdad de derechos para hombres y mujeres (Art. 3)	Los Estados partes deberían prestar atención especial a las mujeres de edad avanzada y crear subsidios no contributivos u otro tipo de ayudas para todas las personas que, con independencia de su género, carezcan de recursos.
Derecho al trabajo (artículos 6, 7 y 8)	Los Estados partes deben adoptar medidas que eviten la discriminación por edad en el empleo y la profesión, garanticen condiciones seguras de trabajo hasta la jubilación, otorguen empleo a trabajadores de edad avanzada que les permita hacer mejor uso de su experiencia y conocimientos, además de poner en marcha programas de jubilación reparatorios.
Derecho a la seguridad social (Art. 9)	Los Estados partes deben fijar regímenes generales para un seguro de vejez obligatorio, establecer una edad de jubilación flexible, proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad establecida en la legislación nacional, no hayan finalizado el período de calificación contributivo y no tengan derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación de seguridad social o ayuda y carezcan de ingresos.
Derecho de protección de la familia (art. 10)	Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales deben crear servicios sociales en apoyo a la familia cuando existan personas mayores en el hogar y aplicar medidas especiales destinadas a las familias de bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a las personas de edad avanzada.
Derecho a la salud física y mental (artículo 12)	Supone efectuar intervenciones sanitarias dirigidas a mantener la salud en la vejez con una perspectiva del ciclo de vida.
Derecho a la educación y la cultura (artículo 13 a 15)	Debe ser abordado desde dos ángulos diferentes y a la vez complementarios: i) el derecho de la persona de edad a disfrutar de programas educativos, y ii) poner sus conocimientos y experiencias a disposición de las generaciones más jóvenes.

Fuente: Huenchuan y Rodríguez-Piñero (2010:29).

De la Observación N° 6, vale la pena destacar el reconocimiento explícito que hace de las desigualdades de género asociadas al envejecimiento y la necesidad de

brindar especial atención a las mujeres mayores en un contexto sociodemográfico de feminización del envejecimiento (CESCR, 1995).

Este aspecto fue reconocido también por el *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* en el año 2010, el cual «(...) preocupado por las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres de edad y por el hecho de que sus derechos no se abordan de manera sistemática en los informes de los Estados partes (...)» (ONU, 2010a, párr. 1), estableció la Recomendación General N° 27 *Sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos*. En ella se reconoce que tanto hombres como mujeres son objeto de discriminación a medida que envejecen, pero admite que las mujeres viven el envejecimiento de manera distinta debido al efecto de las desigualdades de género que se agravan con la edad; con ello «(...) la discriminación que sufren las mujeres de edad suele ser el resultado de una distribución injusta de recursos, malos tratos, abandono y restricción del acceso a servicios básicos» (ONU, 2010a, párr. 11).

El contenido de la recomendación incluye cuestiones relevantes para la protección y garantía de los derechos de las mujeres mayores y toma en cuenta de manera detallada las múltiples vulnerabilidades que pueden enfrentar como grupo heterogéneo. De igual forma, establece la obligación de los Estados de tomar medidas adecuadas destinadas a eliminar la discriminación y violencia contra las mujeres mayores, asegurar su desarrollo pleno y recolectar información desagregada por edad y sexo; también recoge la obligación de eliminar los estereotipos negativos y modificar los patrones de conductas sociales y culturales perjudiciales y dañinos para las mujeres mayores.

Posteriormente, en el año 2002, tiene lugar la *Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento*, cuyos planteamientos implicaron un cambio de visión sobre el envejecimiento y se incluye por primera vez el tema en la agenda de desarrollo. Este cambio de visión estuvo marcado por un mayor énfasis en la transformación demográfica que estaban experimentando los países en desarrollo; es decir, se empieza a ver el envejecimiento como un fenómeno global. También, se plantea la necesidad de trascender la visión biomédica del envejecimiento y empezar a abordarlo desde una perspectiva social. Por último, se incluye como concepto clave el *envejecimiento activo* como estrategia para mejorar la calidad de vida en la vejez. Por lo tanto, en esta Asamblea se pasa de una visión de las personas mayores como sujetos pasivos (objetos de protección) a agentes de cambio (sujetos de derechos) (Díaz-Tendero, 2019; Montes-de-Oca, Paredes, Rodríguez, 2018).

La Asamblea tiene como resultado la aprobación de la *Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. En la Declaración

los Estados asumen el compromiso de «(...) responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI y (...) promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades» (ONU, 2003, párr. 3). Por su parte, el Plan de Acción es un documento programático que plantea como tema central:

(...) la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, así como sus derechos políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad (ONU, 2003, párr. 12).

Por otro lado, en el seno de la ONU, se han impulsado varias iniciativas orientadas a legitimar y visibilizar la agenda de derecho de las personas mayores. En el año 1990 se declara el 1 de octubre como el Día Internacional de las Personas de Edad (ONU, 1990), en consonancia con el Plan de Acción Internacional de Viena; también se declara el año 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad (ONU, 1992), bajo el lema hacia una sociedad para todas las edades; y en 2011 se estableció el 15 de junio como el Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez (ONU, 2011), como un día para que el mundo exprese su oposición a los abusos y maltratos infligidos a las personas mayores.

También en el marco de la ONU, se conformó en el año 2010 el Grupo de Composición Abierta sobre Envejecimiento (ONU, 2010b), un espacio que permitió visibilizar la necesidad de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas (Huenchuan y Rivera, 2019). Los debates surgidos en el seno de este grupo, sumado al trabajo de organizaciones de la sociedad civil, hicieron posible que las personas mayores fueran tomadas en cuenta en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como guía de acción global que debe –idealmente– conducir a la realización de los derechos humanos. Así, la inclusión de las personas mayores en la Agenda 2030 representó un desafío y, al mismo tiempo, una oportunidad para garantizar «(...) que la consigna de que “nadie se quede atrás” comprendiese a las personas mayores» (Huenchuan, 2018:13).

Pese a que la mención explícita de las personas mayores en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es limitada y solo algunos objetivos y metas, como los ODS 1, 2, 10 y 11, las incluye directamente. En el Marco de los indicadores mundiales para los ODS y metas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (ONU, 2017) se especifica que todos los indicadores de los ODS «(...) deberían desglosarse, siempre que fuera pertinente, por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio (...)» (ONU, 2017:1). Con lo que se resalta la importancia

de transversalizar la variable de edad en los indicadores y metas de los objetivos, desglosar los datos por grupos etarios y desarrollar políticas que aborden áreas clave como la protección social, la salud, la participación y la calidad de vida de las personas mayores.

Aunque hasta la fecha no se ha aprobado una declaración universal de los derechos de las personas mayores en el seno de Naciones Unidas, este recorrido da cuenta de las acciones desplegadas desde estos espacios, los cuales han permitido que tales derechos tengan un lugar en la agenda internacional y que se empiece a admitir el papel activo que deben tener en una sociedad cohesionada. Además, ha posibilitado que se reconozcan explícitamente las desventajas que estas personas han tenido para ejercer sus derechos en igualdad.

IV. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN LOS INSTRUMENTOS REGIONALES

La preocupación internacional en materia de envejecimiento y sobre la situación de las personas mayores y sus derechos empezaron a cobrar importancia en la región con la entrada del siglo XXI, al hacerse evidente el acelerado proceso de envejecimiento poblacional que estaban experimentando los países de América Latina y el Caribe. Si bien la situación era desigual, con países en una etapa incipiente de envejecimiento poblacional y otros (como Argentina, Cuba y Uruguay) en una fase muy avanzada del proceso, el tema ganó legitimidad y logró entrar en la agenda regional y gubernamental (Montes-de-Oca, *et al.*, 2018). Adicionalmente, este proceso se estaba dando en la región con particularidades propias del contexto, lo que hacía imperativo adaptar las resoluciones y planes internacionales. En esta tarea ha tenido un papel importante la CEPAL, como instancia regional de Naciones Unidas, que ha impulsado el debate sobre el envejecimiento y las personas mayores.

En 2003 se celebra en Chile la *Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores* promovida por la CEPAL. Esta constituyó la primera reunión a nivel mundial realizada con la finalidad de examinar y adaptar el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Este encuentro tuvo como resultado la *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (CEPAL, 2004), la cual fue adoptada por los Estados miembros. En la estrategia se establecen tres metas generales: garantizar la protección de los derechos humanos de las personas mayores; permitirles el acceso a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades; y garantizar que puedan disfrutar de entornos físicos, sociales y culturales adecuados (CEPAL, 2004).

Con base en estas tres esferas, se desarrolló una guía de acción que establece la estrategia de aplicación y seguimiento, y el desarrollo de mecanismos de evaluación y revisión de avances. A nivel programático, este documento es la primera herramienta regional que permite guiar las acciones de los Estados en materia de personas mayores.

En la *Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe* (realizada en Brasil en el año 2007), los Estados miembros de la CEPAL adoptaron la *Declaración de Brasilia* (CEPAL, 2007), bajo el lema *Hacia una sociedad para todas las edades y la protección social basada en derechos*. Las recomendaciones realizadas en la *Declaración de Brasilia* se centraron en tres áreas, que se vinculan con los derechos económicos y sociales de las personas mayores: la seguridad económica, salud y entornos (CEPAL, 2007).

Entre los compromisos contenidos en la declaración, destacan los identificados como 25 y 26. En el compromiso 25 se solicita «(...) a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad» (CEPAL, 2007:10); y en el 26 se establece por primera vez el compromiso a consultar con los gobiernos regionales «(...) para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas» (CEPAL, 2007:10).

En la Tercera Conferencia Regional, se adoptó la *Carta de Derechos Humanos de las Personas Mayores* (San José de Costa Rica, 2012). Esta constituyó un aporte fundamental en materia de sus derechos humanos ya que tuvo como finalidad «(...) identificar las acciones clave en materia de derechos humanos y protección social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (...)» (CEPAL, 2012:5).

En la carta se hace énfasis en la necesidad de fortalecer en la región el trabajo por la protección y promoción de los derechos de las personas mayores, la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación, así como la creación de redes de protección que permitan hacer efectivos sus derechos. Se ratifica además la necesidad de avanzar en la elaboración de una Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores.

En este marco, también es relevante mencionar el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, acuerdo adoptado a nivel regional en 2013 ante el reconocimiento del cambio demográfico de la región y que aborda explícitamente temas relacionados con el envejecimiento de la población y las condiciones de vida de los mayores (CEPAL, 2024). Así, se plantean 15 medidas prioritarias dentro de

las cuales destaca la importancia de formular políticas públicas que aseguren la calidad de vida y participación plena de las personas mayores; la transversalización de la estructura por edades en todas las políticas y programas; la eliminación de la discriminación hacia las personas mayores; y reconoce la necesidad de replantear los sistemas de protección y seguridad social bajo un enfoque de género que permitan responder a los cambios demográficos que se están suscitando y anticipar las respuestas a las demandas crecientes en materia de salud, cuidados y protección.

En la Cuarta conferencia, llevada a cabo en Asunción, Paraguay, en 2017, se vuelve a poner el énfasis en el envejecimiento con derechos y se adopta la *Declaración de Asunción: Construyendo Sociedades Inclusivas: Envejecimiento con Dignidad y Derechos* (CEPAL, 2017a). Finalmente, la Quinta Conferencia que se llevó a cabo en Santiago de Chile en el año 2022, puso el acento en el paso hacia la sociedad del cuidado y en ella se adoptó la *Declaración de Santiago: Derechos Humanos y participación de las personas mayores: Hacia una sociedad del cuidado inclusiva y resiliente* (CEPAL, 2022b). En esta declaración, además, se hace referencia explícita al tema de la brecha digital que afecta de manera diferenciada a las personas mayores y se hace un llamado a los Estados a la adopción de medidas que promuevan «(...) la inclusión digital velando por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías» (CEPAL, 2022b, párr. 9).

Por otro lado, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), de la Organización de Estados Americanos (OEA), también se produce un desarrollo normativo significativo. Incluso, en su seno se cuenta con el instrumento más prolífico hasta la fecha en materia de protección de derechos de las personas mayores, la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* (OEA, 2015).

Antes de acordarse esta Convención, ya se había hecho alusión a las personas mayores en otros instrumentos del SIDH. Sin embargo, estos habían adolecido de una perspectiva de derechos. Así, en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, firmada en 1969 y que entra en vigor en 1978, la edad es incluida como «otra condición social» objeto de discriminación que debe ser erradicada (OEA, 1969).

Por su parte, en el *Protocolo de San Salvador*, el cual fue aprobado en 1988 y entró en vigencia en 1999, se hace alusión explícita a la vejez como una condición de vulnerabilidad y se reconoce que las personas mayores deben ser objeto de protección especial por parte del Estado. Resulta aún más innovador en este protocolo la inclusión de un artículo completo dedicado a la *protección de los ancianos*, en el cual se destaca que «toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad» (OEA, 1988, art. 17).

Si bien en este protocolo la vejez es vista como una situación problemática que requiere atención, las medidas que propone constituyen áreas clave de protección que pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas mayores. Además, tal como señala Huenchuan, el artículo 17 del Protocolo «(...) al ser un instrumento vinculante (...) obliga a los Estados Parte a garantizar progresivamente la protección y el disfrute de los derechos básicos (alimentación y atención médica), el derecho al trabajo y la participación en la vejez» (Huenchuan, 2004: 16).

Los instrumentos hasta ahora revisados, tanto en el ámbito regional, como en el internacional, si bien sirven como guía para la acción normativa y las políticas públicas de los Estados en materia de personas mayores, carecen de un cuerpo u orden coherente acerca de los derechos y obligaciones que estos deben asumir, dejando por fuera distintos ámbitos en los que este grupo es más vulnerable a sufrir violaciones de sus derechos (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010).

Por ello, el desarrollo de la *Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* (CIDHPM [OEA, 2015]) constituye un paso importante en el reconocimiento y protección de los derechos humanos de este grupo y ubica a la región americana como la primera del mundo en tener un instrumento jurídico de este tipo (Roqué y Fassio, 2016). Además, contribuye a eliminar la dispersión existente en materia de derechos de las personas mayores y la «(...) insuficiencia normativa causante de desprotección política y jurídica» (Roqué y Fassio, 2016:34). Con ello facilita la respuesta a los desafíos sociales, económicos y políticos que plantea el acelerado proceso de envejecimiento poblacional.

Por lo tanto, la CEPAL entiende que la CIDHPM:

(...) rectifica una omisión del derecho internacional de derechos humanos con relación a este grupo social y estandariza garantías muy relevantes que ningún otro instrumento internacional vinculante había considerado anteriormente de manera explícita en el caso de las personas mayores, como la conjunción entre el derecho a la vida y la dignidad en la vejez, o el derecho a la independencia y la autonomía (CEPAL, 2017b:83).

Así, la Convención reconoce que no es suficiente agregar a las personas mayores al catálogo existente sobre derechos, sino que es necesario aportar nuevas interpretaciones sobre las implicaciones particulares que tienen éstos para este grupo (con la discriminación por edad como impedimento para su disfrute), y hacerlos acordes a las demandas y necesidades específicas de una sociedad que envejece.

La CIDHPM consta de 41 artículos en los que se desarrollan los derechos de las personas mayores (tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales) así como los deberes de los Estados parte, los mecanismos

de seguimiento de la Convención y los medios de protección. En el artículo 1 se establece el objetivo de la Convención de:

(...) 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 (OEA, 2015).

Con ello, los Estados parte se comprometen también con este objetivo, lo que implica que deben asumir las obligaciones inherentes y adoptar medidas para garantizar los derechos de las personas mayores, sin erigirse como obstáculos para el disfrute de éstos y brindar la protección necesaria contra abusos y violaciones tanto en el ámbito individual como colectivo (CEPAL, 2017b).

En cuanto a los derechos reconocidos se destacan: el derecho a la vida y la dignidad de la vejez (artículo 6); derecho a la independencia y autonomía (artículo 7); derecho a los servicios de cuidado a largo plazo (artículo 12); derecho a la igualdad y la no discriminación (artículo 5); derecho a la seguridad y una vida sin ningún tipo de violencia (artículo 9); derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 10); derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud (artículo 11).

También se incluyen aquellos derechos de corte más tradicional como el derecho al trabajo (artículo 18); derecho a la salud (artículo 19); acceso a la justicia (artículo 31); derecho a la educación (artículo 20) y a la cultura (artículo 21); derecho a un medio ambiente sano (artículo 25); y el derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte (artículo 22).

Otra de las fortalezas de la Convención es que da pautas para el diseño y puesta en práctica de políticas sociales que tomen en cuenta, desde una visión holística, las demandas y necesidades de las personas mayores, teniendo como base el reconocimiento de la discriminación por edad y la voluntad de superarla como único camino posible para lograr la realización de los derechos de estas personas. Finalmente, uno de sus aspectos más innovadores es el establecimiento de mecanismos y medios de protección para verificar el cumplimiento de los deberes y los avances en materia de derechos para, con ello, «(...) dar seguimiento a los compromisos adquiridos y promover la efectiva implementación de la (...) Convención (...)» (OEA, 2015, art. 33). Este mecanismo incluye una Conferencia de los Estados Parte (artículo 34), un Comité de Expertos (artículo 35) y un sistema de peticiones individuales (artículo 36). El mecanismo entraría en vigencia cuando la Convención reciba la ratificación por parte de diez países.

A la fecha, once países del continente ya han ratificado la Convención (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Surinam y Uruguay) (OEA, 2023). Así, después de 8 años de aprobada, es en el año 2023 que logra superar las diez adhesiones necesarias para la entrada en vigor del mecanismo de seguimiento establecido en el artículo 33 (siendo México y Surinam los últimos países en adherirse). Es importante destacar que han sido los países que transitan una etapa de envejecimiento más avanzada en la región (como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) los que han liderado la promoción de los asuntos asociados al envejecimiento y al reconocimiento de los derechos de las personas mayores.

Recientemente, un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), destacó que varios países en América Latina han avanzado en la implementación de la Convención, adaptando su marco legal y poniendo en práctica políticas públicas y programas específicos para proteger los derechos de las personas mayores, incluyendo la capacitación del personal judicial y la creación de mecanismos nacionales para prevenir el abuso y la violencia contra ellas (CIDH, 2022).

Sin embargo, persisten los desafíos significativos en la implementación de las leyes que protejan a este grupo. La discriminación por edad y la falta de acceso a servicios básicos son sus problemas más comunes y sigue representando un reto la recolección de datos que le están asociados, lo que en definitiva podría contribuir de igual forma en el diseño e implementación de política más efectivas.

V. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL MARCO LEGAL VENEZOLANO

La normativa internacional y la gama de instrumentos regionales han servido a los países de América Latina y el Caribe de marco jurídico para el desarrollo de su propia legislación en favor de los derechos de las personas mayores. Gracias a ello, hasta 13 países de América Latina han elaborado leyes para su protección y, si bien hay diferencias significativas –asociadas a su enfoque y alcance debido a las prioridades y los contextos nacionales, como la inclusión de un enfoque de género e interseccional, o el abordaje específico de temas como el derecho al cuidado, la prevención de la discriminación, la inclusión laboral y la protección financiera–, tienen en común el reconocimiento de la ciudadanía de las personas mayores y sus derechos como grupo específico (Huenchuan 2022).

En Venezuela, a nivel constitucional se reconoce por primera vez de manera taxativa una gama de derechos de las personas mayores en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999. Esto implica que el Estado, desde su texto constitucional, asume obligaciones positivas para garantizarles el

ejercicio de una serie de derechos y, con ello, la responsabilidad de desarrollar políticas sociales dirigidas a incidir en sus condiciones de vida.

El artículo 80 (capítulo V: de los derechos sociales y de las familias) establece que:

El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida. Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano. A los ancianos y ancianas se les garantizará el derecho a un trabajo acorde con aquellos y aquellas que manifiesten su deseo y estén en capacidad para ello (CRBV, 1999).

El reconocimiento del papel que tiene el Estado como principal garante en la protección y garantía de los derechos de las personas mayores respalda la operatividad de éstos y se erige como una herramienta para su exigencia que vincula a todos los poderes públicos (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2010). En dicho artículo se reconocen derechos que van de la mano con los Principios de las Naciones Unidas, como la dignidad, la autonomía y el cuidado de las personas mayores; también remite al principio de corresponsabilidad que incluye la participación de las familias y la sociedad como actores importantes para contribuir en su bienestar.

Entre los derechos específicos reconocidos en el artículo 80 destacan el derecho al trabajo y el de la seguridad social, desarrollados a su vez en otros dos artículos: por un lado, en el artículo 89 (asociado con el derecho de toda persona al trabajo) se hace mención explícita a la prohibición de la discriminación por edad en el trabajo; y, por el otro, en el artículo 86 se desarrolla el derecho a la seguridad social. Este establece que:

Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de

capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección (...). (subrayado añadido) (CRBV, 1999).

En este artículo, la vejez es catalogada como una *contingencia*, lo que implica equiparar la vejez, una etapa de la vida que puede tener una duración de más de 20 años en promedio, con situaciones acaecidas de manera repentina o que tienen una duración finita; así, en medio del reconocimiento del derecho a la seguridad social, se reproduce la idea de la vejez como una etapa problemática de la vida. Más allá de esto, el artículo establece que la previsión social en la vejez implica el derecho a la seguridad social, que debe ser universal y accesible tanto por vías contributivas como no contributivas. Este enfoque es fundamental para garantizar que todas las personas mayores, independientemente de su historial laboral o capacidad económica, puedan acceder a una red de protección social. Sin embargo, en la práctica, la implementación de este derecho enfrenta desafíos significativos asociados a un afán de masificación, especialmente durante los años 2004-2014, versus su declive en cuanto al valor real de la pensión y su capacidad adquisitiva posterior (Barrientos, 2023).

Por último, es necesario hacer la distinción entre el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos u objetos de protección. Cuando una persona es objeto de protección «(...) no tiene conciencia del derecho y disfruta pasivamente de la garantía, en tanto que [como] (...) sujeto es una parte activa en la construcción y ejercicio de los derechos» (Huenchuan, 2004:21). En los artículos revisados, las personas mayores son presentadas como objetos de protección que deben ser amparadas por el Estado (junto con la «labor solidaria» de la familia y la sociedad), pero no se establece la responsabilidad de las personas mayores en el ejercicio de sus derechos ni los deberes que tendrían como sujetos de éstos.

Leyes especiales

Dentro del marco jurídico venezolano, a la Constitución Nacional le siguen otras leyes que abordan el tema de los derechos de las personas mayores. Entre ellas, ha sido constantemente citada en investigaciones regionales en la materia la *Ley de los Servicios Sociales* (2005) como una ley especial de protección de los derechos de la vejez (Huenchuan, 2004; 2010).

Esta ley tiene como objeto «(...) definir y regular el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas (...)» (Ley de Servicios Sociales, 2005, art. 1). Es decir, su objetivo no es propiamente desarrollar los derechos de las personas mayores, sino regular los servicios sociales y lo que concierne a su prestación. Por lo tanto, tiene un amplio ámbito de aplicación y

ampara tanto a las personas mayores (aquellas con 60 o más años de edad) que carecen de capacidad contributiva y que no están amparadas por algún régimen previsional, como aquellas personas mayores o menores de 60 años que se encuentren en *estado de necesidad*³ y que no están cubiertos/protegidos por otras leyes o instituciones. Sin embargo, en su articulado se reconocen derechos y garantías para las personas mayores que resultan relevantes dentro del marco nacional de derechos de este grupo, así como principios que van de la mano con los establecidos en el seno de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad (autonomía, participación, corresponsabilidad, progresividad, atención preferencial, igualdad y trato digno).

El artículo 9 reconoce el deber del Estado de garantizar los derechos humanos de las personas amparadas por la ley sin discriminación y cumplir sus obligaciones en el marco de la CRBV y de los tratados, pactos y convenios de derechos humanos suscritos y ratificados por la República. Para ello apela a la acción conjunta del Estado, las familias y la sociedad en la promoción y protección de los derechos establecidos la ley.

Otros derechos reconocidos en la ley son: derechos civiles y políticos, derecho al trabajo de calidad, la vivienda y hábitat dignos, la participación, la asistencia social, las asignaciones económicas (dirigidas a personas con ausencia de capacidad contributiva y en estado de necesidad), la asistencia jurídica y derechos específicos de los pueblos indígenas. También se incluyen derechos asociados al bienestar integral de las personas mayores como el derecho a: ejercer la sexualidad (artículo 10, enfocado en el derecho de las personas mayores que viven en instituciones de cuidado de largo plazo); la atención integral en salud (artículo 24, el cual incorpora un enfoque preventivo); el acceso a la educación pública, cultura y deporte (artículo 25); la promoción al empleo (artículo 26); la recreación, tiempo libre y turismo social (artículo 27).

Un elemento que destaca en la ley es que promueve la creación de mecanismos de denuncia ante circunstancias particulares de violación de derechos. Así, dedica el título VI al tema de la protección, defensa y tutela de los derechos, y establece la obligación del Ministerio Público (art. 91) y de la Defensoría del Pueblo (artículo

³ En el artículo 7 de la ley se define el estado de necesidad como «(...) la situación de desprotección económica, personal, familiar o social, que desencadena necesidades sociales previstas y tipificadas por esta Ley como merecedoras de protección temporal o permanente. Constituye el dispositivo que acciona la dinámica protectora y determina si hay lugar o no a la protección» (Ley de Servicios Sociales, 2005).

92) de contar con fiscales y funcionarios especializados, respectivamente, que garanticen la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas protegidas por la ley. En las responsabilidades de la Defensoría del Pueblo se incluye velar por el respeto y garantía de los derechos, mientras que el Ministerio Público puede actuar para establecer la responsabilidad penal de quienes incurran en delitos contra personas protegidas por la ley.

Si bien la *Ley de Servicios Sociales* (2005) tiene un corte asistencialista, en general establece derechos, deberes y obligaciones para las personas mayores, quienes son concebidas como sujetos de derechos con capacidad de exigencia y cumplimiento de deberes. Además, es de reconocer la atención especial que brinda al tema de las personas mayores indígenas, un grupo que enfrenta múltiples formas de discriminación y exclusión. Por lo tanto, visibilizar sus necesidades específicas construye un paso relevante en el abordaje de las desigualdades históricas. Pese a estas inclusiones, llama la atención que la ley no incluye ninguna mención diferenciada a los derechos de las mujeres mayores, quienes enfrentan desafíos particulares debido a la intersección de la edad y el género. Las mujeres mayores suelen ser más vulnerables a la pobreza, la violencia y la discriminación, por lo que se deja de lado un tema que urge especial atención.

Merece también una breve mención la *Reforma parcial de la Ley del Seguro Social*, la cual «(...) rige las situaciones y relaciones jurídicas con ocasión de la protección de la Seguridad Social a sus beneficiarias y beneficiarios en las contingencias de maternidad, vejez, sobrevivencia, enfermedad, accidentes, invalidez, muerte, retiro y cesantía o paro forzoso» (2012, art. 1). Es decir, es una ley que tampoco se dirige a abordar los derechos específicos de las personas mayores, pero sí regula un área de especial pertinencia para este grupo y por ello dedica el capítulo III al tema de la vejez.

El artículo 27, en el mencionado capítulo, establece que la edad de la persona asegurada será 60 años de edad si es varón o 55 si es mujer, teniendo derechos a una pensión de vejez «siempre que tengan acreditadas un mínimo de 750 semanas cotizadas» (Reforma parcial de la Ley del Seguro Social, 2012, art. 27).

Finalmente, en el año 2021 se promulga la *Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores*, la cual constituye el primer instrumento jurídico que aborda los derechos de este grupo diferenciado, conformado por todas aquellas personas de 60 años o más (igual tanto para hombres como para mujeres). Además, éste es el primer instrumento de los revisados que incluye el término «persona» para referirse a los integrantes de este grupo poblacional. Así se pasa del uso del término de «anciano/anciana» que aparece

en la Constitución Nacional o el de adultos/adultas mayores en la ley del INASS a «personas adultas mayores»; si bien tal término puede tornarse redundante, la inclusión de la categoría de personas resulta un gran avance, especialmente en el marco de un lenguaje basado en derechos (OHCHR, 2006). Este uso permite poner a la persona en el centro de las acciones, es decir, se antepone la condición de persona a cualquier otra característica particular, en este caso la edad (Huenchuan, y Rodríguez Piñero 2010: 20).

La *Ley para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores* tiene por objeto:

(...) garantizar el respeto a la dignidad humana de las personas adultas mayores y el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, reconociendo su autonomía y libre desenvolvimiento de la personalidad, a través de la atención integral que deben brindarle el Estado, las familias y la sociedad para asegurar su buen vivir, bienestar, calidad de vida, seguridad y envejecimiento saludable, activo, digno y feliz (2021, art. 1).

Así, desde el primer artículo se establece la responsabilidad del Estado en la atención de las personas mayores, lo que implica desarrollar las políticas sociales en la materia dirigidas a garantizar su dignidad y el ejercicio de sus derechos. Esta responsabilidad la define como compartida con las familias y la sociedad.

La ley se rige por los principios de dignidad, independencia, autonomía, auto-realización, igualdad y no discriminación, equidad de género, solidaridad y corresponsabilidad, participación, inclusión e integración, atención preferencial a las personas mayores, pluralidad cultural y multiétnica e incluye dos aproximaciones bastante innovadoras como lo son el envejecimiento activo y un enfoque diferencial del curso de vida. Estos principios resultan una orientación de importancia que debe guiar las políticas y programas que se desarrollen en el marco de la ley y que contribuyan a cumplir su objetivo.

En cuanto al principio de igualdad y no discriminación es importante destacar que este es transversal a la ley. Sin embargo, solo el artículo 5 menciona explícitamente el tema de la igualdad y no discriminación asociada a la edad; recoge que las personas mayores tienen derecho a la igualdad y a «(...) la no discriminación por motivos fundados en la edad o proceso de envejecimiento» (Ley para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, 2021, art. 5).

Así, se prohíbe la discriminación por edad en la vejez sin que exista un reconocimiento directo de esta como causa de la vulneración de los derechos de las personas mayores. Pese a esto último, la prohibición constituye un enfoque operativo útil porque puede orientar las acciones estatales para erradicar la

discriminación por edad. Esto cobra mayor fuerza al incluir en el artículo 2 de la ley el deber de promover «(...) una cultura de trato digno hacia las personas adultas mayores como sujetos activos y capaces para trabajar en favor de los intereses de la Patria y el desarrollo económico y social de la Nación» (Ley para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, 2021, art. 2). Con ello se reconoce la necesidad de impulsar nuevas relaciones intergeneracionales que tengan como base el buen trato a las personas mayores.

Por otro lado, la inclusión del enfoque del curso de vida se torna relevante porque es aproximarse al envejecimiento como parte de la realidad de todas las personas, y no como una «contingencia» aislada a la que de manera repentina las personas se «enfrentan». El enfoque de ciclo de vida parte de entender que las condiciones de vida de la población joven y adulta en el presente tendrán un impacto diferenciado en la vejez y pueden favorecer o potenciar las vulnerabilidades que se enfrenten en ese futuro.

Entre los derechos contenidos en la ley destacan: derecho a la autonomía e independencia (artículo 12); derecho a la participación (artículos 13 y 14); derecho al trabajo y a desempeñar una labor remunerada (artículo 15); derechos económicos (asociados con el desarrollo de proyectos socio-productivos y emprendimientos en distintas áreas e incluye el acceso preferencial a créditos financieros, artículo 16); derecho a la salud y a estar informados sobre su salud y tomar decisiones relevantes (artículo 17 y 18); derecho a la atención domiciliaria (artículo 19); derecho a la alimentación sana, segura y soberana (artículo 21); derecho a la vivienda (artículo 22); derechos educativos, culturales y recreativos (artículo 23); y el derecho al envejecimiento digno y activo (artículo 24).

También incluye los derechos de las personas mayores en situaciones en las que requieren especial protección como las de: pertenecientes a pueblos indígenas; privadas de libertad; aquellas que vivan solas; y aquellas en situaciones de catástrofe y calamidades públicas.

Entre los deberes de las personas mayores desarrollados en el artículo 25, se incluye el «(...) cumplimiento de sus responsabilidades sociales» (*Ley para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores*, 2021, art. 25) y la promoción y defensa de sus derechos humanos. En este sentido este instrumento es una herramienta de importancia para la exigencia de los derechos por parte de las personas mayores y para su apropiación como sujetos de derechos. Por último, se destina el capítulo V a las Infracciones y Sanciones y se incluyen dos artículos en los que se establece: el deber de las servidoras y servidores públicos de notificar de forma obligatoria los casos de violencia contra las personas mayores (Art. 41);

y la responsabilidad penal de las personas que incurran en abandono, violencia y maltrato de una persona mayor (Art. 42).

Esta ley constituye un instrumento jurídico de avanzada y que va a la par del desarrollo internacional y regional en materia de esos derechos. Sin embargo, es preciso señalar un par de limitaciones que dificultan su puesta en práctica. Por un lado, si bien reconoce la importancia del desarrollo de políticas públicas que tengan en cuenta la feminización del envejecimiento, en su articulado no establece medidas especiales para la protección de los derechos de las mujeres mayores, ni en temas tan sensibles como el abuso y maltrato. De la mano con esto, la ley tampoco menciona nada sobre la importancia de la recolección de datos desagregados en todas las esferas institucionales como vía para visibilizar y conocer, en función de los datos, la situación de las personas mayores.

En segundo lugar, la cual constituye una limitante de importancia, la ley adolece de un marco institucional que la ponga en práctica y no asigna responsabilidades institucionales para llevar a cabo las acciones que plantea. Esto puede llevar a una falta de coordinación y a la ineficacia en la ejecución de las políticas propuestas. Esta falta de institucionalidad puede resultar en la ambigüedad sobre qué acciones específicas deben tomarse y quién debe tomarlas por lo que se corre el riesgo de una dilución de responsabilidades. Al respecto, la CEPAL recuerda que, «(...) cualquier derecho (...) que carezca de un mecanismo de protección es un derecho imperfecto, ya que no existe ningún proceso que garantice y reivindique su cumplimiento» (CEPAL, 2017b:90).

VI. CONCLUSIÓN

Históricamente, la vejez ha sido directamente asociada a dependencia, deterioro físico y pérdida de valor, lo que ha reforzado estereotipos negativos de ella y ha promovido la vulneración de los derechos de las personas en ese estadio de la vida. Esta construcción social de la vejez no solo condiciona las expectativas individuales sobre el envejecimiento, sino que también se refleja en las políticas públicas, las prácticas laborales y los sistemas de salud, donde las personas mayores suelen ser vistas como una carga para la sociedad. Al conceptualizar la vejez desde un enfoque deficitario, se alimenta un ciclo de exclusión y vulnerabilidad que facilita la violación de sus derechos, perpetuando su invisibilidad en los espacios de toma de decisiones y su limitada participación social.

Por ello, los asuntos relacionados con las personas mayores deben situarse en un contexto más amplio que su consideración como un tema exclusivo de ellas. Es necesario pensar en la construcción de una sociedad para todas las edades,

impulsando nuevas relaciones y fomentando la cohesión intergeneracional, y con ello promover una transformación que permita el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos.

La revisión realizada destaca el largo camino recorrido para el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos, constituyendo un grupo diferenciado, que enfrenta vulnerabilidades específicas y, como tal, debe ser objeto de especial protección en materia de derechos. Asimismo, evidencia los asuntos pendientes en la materia, como el establecimiento de un instrumento de carácter internacional sobre los derechos de este grupo, que ofrezca un marco jurídico claro para su protección.

Por otro lado, aunque en la región existen instrumentos de mayor alcance, es importante subrayar las dificultades que persisten en su reconocimiento a nivel nacional. En primer lugar, la denuncia y retiro de Venezuela de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2012, y la tensa relación que ha mantenido el país con la Organización de los Estados Americanos (OEA), que culminó con su salida en 2019; esto ha configurado un contexto que ha permitido al Estado eludir sus obligaciones en materia de derechos humanos con respecto a estos grupos, y ha llevado a que Venezuela no haya firmado la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

En el caso de Venezuela representa un avance importante el establecimiento de un instrumento jurídico específico para este grupo, especialmente en un contexto de aumento poblacional de las personas de 60 años y más, como es la *Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores* en el año 2021. Sin embargo, el desarrollo de un marco normativo no implica su traducción en acciones concretas que favorezcan la realización de los derechos contenidos en dicha ley. Esto constituye solo un paso inicial que debe ir acompañado de la puesta en práctica de políticas sociales que permitan la garantía de su aplicación, el cumplimiento de sus deberes y el desarrollo de espacios que promuevan su participación como sujetos activos de tales políticas, pero reconociendo que sus derechos deben ser exigibles, no desde la vulnerabilidad de sus acreedores, sino desde su empoderamiento y titularidad (Huenchuan, 2022).

Así, es necesario que los pasos dados a nivel normativo, con el reconocimiento de derechos específicos, no sean meramente teóricos, sino que se traduzcan en prácticas concretas y accesibles para todas las personas. Para ello es necesario que los mismos sujetos de derechos se conciben como tal y reconozcan sus obligaciones, responsabilidades y el papel activo que deben tener en la exigibilidad de sus derechos. Si bien los Estados, deben crear mecanismos de exigibilidad y tienen

la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos, la sociedad tiene la responsabilidad de incidir en su cumplimiento.

El establecimiento de un marco legal debe ir acompañado por la provisión, desde los poderes públicos, de los medios y recursos necesarios para hacer efectiva la legislación y desarrollar políticas sobre el envejecimiento, promoviendo y protegiendo los derechos en la vejez. En este sentido, es necesario considerar que toda política en materia de personas mayores, desde un enfoque preferente de derechos, debe estar orientada a expandir su dignidad, autonomía y participación, cerrar las brechas de protección y promover sus capacidades. Para lograrlo, es fundamental transformar la concepción que se tiene de ellas, concebirlas como sujetos de derechos y no como objetos pasivos de protección, y ver el envejecimiento poblacional como una oportunidad, reconociendo su potencial y lo que pueden aportar a la sociedad.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (2006). «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», en: *Revista de la Cepal*, n° 88, abril, pp. 35-50.
- Barrientos, M. (2023) *Derechos humanos de las personas mayores: Balance y perspectivas (2015-2021)*. [Tesis no publicada. Centro de Estudios del Desarrollo – Universidad Central de Venezuela].
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. Grijalbo.
- CEPAL (2024). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Versión accesible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ___ (2022a). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ___ (2022b). *Declaración de Santiago: Derechos Humanos y participación de las personas mayores: Hacia una sociedad del cuidado inclusiva y resiliente*. CEPAL.
- ___ (2017a). *Declaración de Asunción. Construyendo sociedades inclusivas: Envejecimiento con dignidad y derechos*. CEPAL.
- ___ (2017b). *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ___ (2012). *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*. CEPAL
- ___ (2007). *Declaración de Brasilia: Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad de todas las edades y de protección social basada en derechos*. CEPAL.

- ___ (2004). *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. CEPAL.
- CESCR (1995). «Observación general N° 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores». Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- CIDH (2022). «Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas». Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Organización de Estados Americanos. Disponible en: https://oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/PersonasMayores_ES.pdf
- CRBV (2000) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36860. Diciembre, 30 de 1999. 40.106 febrero 6 de 2013.
- Díaz-Tendero, A. (2019). *Derechos humanos de las personas mayores*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huenchuan, S. (ed.) (2022). *Visión multidisciplinaria de los derechos humanos de las personas mayores*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ___ (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Perspectiva regional y de derechos humanos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ___ (2004). *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ___ y Rivera, E. (eds.) (2019). *Experiencias y prioridades para incluir a las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL.
- ___ y Rodríguez-Piñero, L. (2010). *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ley de Servicios Sociales (2005). Gaceta Oficial n° 38.270, de fecha 12 de septiembre de 2005.
- Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores (2021). Gaceta Oficial n° 6.641. Extraordinario, 13 de septiembre.
- Montes-de-Oca, V., Paredes, M. y Rodríguez, V. (2018). «Older persons and human rights in Latin America and the Caribbean», en: *International Journal on Ageing in Developing Countries*, n° 2, pp. 149-164.
- OEA (2023). *Suriname se adhiere a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Organización de Estados Americanos, mayo 08. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-123348.
- ___ (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Organización de Estados Americanos.
- ___ (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: «Protocolo de San Salvador»*. Organización de Estados Americanos.
- ___ (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Organización de Estados Americanos.

- OHCHR (2006). *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en las Cooperación para el Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU (2017). *Anexo: Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución A/RES/71/313. 190
- ___ (2011). *Resolución 66/127 Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Nueva York: ONU.
- ___ (2010a). *Recomendación General N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos*. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Organización de Naciones Unidas.
- ___ (2010b). *Resolución 65/182: Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Nueva York: ONU.
- ___ (2003). *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Organización de Naciones Unidas.
- ___ (1992). *Resolución 47/5: Proclamación sobre el Envejecimiento*. Nueva York: ONU.
- ___ (1991). *Resolución 46/91: Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad*. Organización de Naciones Unidas.
- ___ (1990). *Resolución 45/106: Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas*. Organización de Naciones Unidas.
- ___ (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento*. Organización de Naciones Unidas.
- ___ (1979). *Resolución 34/180: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Organización de Naciones Unidas.
- ___ (1966). *Resolución 2200A (XXI): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Organización de Naciones Unidas.
- ___ (1948). *Resolución 217 A (III): Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de Naciones Unidas.
- Reforma parcial de la Ley del Seguro Social (2012). En Gaceta Oficial n° 39.912 del 30 de abril de 2012.
- Roqué, M. y Fassio, A. (comps.) (2016). *Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los Países del Cono Sur*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.