

I. Preguntas orientadoras para definir el contenido normativo de las cuestiones examinadas en la décima sesión de trabajo del Grupo de trabajo de composición abierta: educación, formación, aprendizaje permanente y creación de capacidad

1. Definición

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, artículo 5º, fracciones IV y V.

Derecho a la educación:

a. A recibir de manera preferente el derecho a la educación que señala el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 17 de la Ley General de Educación.

b. Las instituciones educativas, públicas y privadas, deberán incluir en sus planes y programas los conocimientos relacionados con las personas adultas mayores; asimismo los libros de texto gratuitos y todo material educativo autorizado y supervisado por la Secretaría de Educación Pública, incorporarán información actualizada sobre el tema ***del envejecimiento y las personas adultas mayores***.

Derecho al trabajo y sus capacidades económicas:

A gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, así como a recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos de carácter laboral. A ser sujetos de acciones y políticas públicas de parte de las instituciones federales, estatales y municipales, a efecto de fortalecer su plena integración social.

2. Alcance del derecho.

Autonomía y autorrealización. Todas las acciones que se realicen en beneficio de las personas adultas mayores orientadas a fortalecer su independencia, su capacidad de decisión y su desarrollo personal y comunitario;

Participación. La inserción de las personas adultas mayores en todos los órdenes de la vida pública. En los ámbitos de su interés serán consultados y tomados en cuenta; asimismo se promoverá su presencia e intervención;

Equidad. Es el trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para el bienestar de las personas adultas mayores, sin distinción por sexo, situación económica, identidad étnica, fenotipo, credo, religión o cualquier otra circunstancia;

Corresponsabilidad. La concurrencia y responsabilidad compartida de los sectores público y social, en especial de las comunidades y familias.

Atención preferente. Es aquella que obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores.

3. Obligaciones estatales.

Respecto a la educación y capacitación de las personas mayores se precisa que el Estado Mexicano a través de su autoridad en materia de educación ha desarrollado las siguientes acciones.

En el Informe sobre la situación de los Derechos de las Personas Mayores publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹ se menciona que la Secretaría de Educación Pública se encuentra trabajando en un Modelo de atención pedagógico para personas adultas mayores (...)” para lo cual conformó un comité de especialistas integrado por representantes de diversas instituciones como el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el INAPAM, entre otras, con líneas de trabajo encaminadas a estudios en gerontología, protección social y relaciones familiares.

Asimismo, se señala que a partir de 2016 impulsa -en alianza con otras dependencias- el Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes Adquiridos Equivalentes a Nivel Primaria y Secundaria, con la finalidad de reducir el rezago educativo a través de “(...) la certificación de saberes obtenidos de manera autodidacta o por experiencia laboral”, y tiene como uno de sus rubros específicos, la atención a personas mayores de 65 años, pues el 78% de ese sector poblacional presenta un rezago educativo y el 22.9% es analfabeta. Su meta es lograr certificar a 500,000 de ellos(as). La certificación se realiza mediante un examen de 40 reactivos con duración de 2 horas.

De acuerdo al INEA, una vez ratificada la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, el Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes adquiridos equivalentes a Nivel Primaria y Secundaria alinearán sus objetivos a su contenido para el cumplimiento del derecho a una educación inclusiva y equitativa. A la par, manifestó contar con un “mini-curso” denominado Envejecimiento, parte de la vida, con el cual se busca sensibilizar, reflexionar y prepararse para vivir ese proceso en forma plena.

Para la ejecución de los programas citados, el INEA depende del presupuesto que se le destina para la atención general de los servicios educativos que proporciona. No cuenta con personal especializado en personas mayores debido a que “(...) se trata (...) de que la persona adulta mayor, asuma de manera libre y consciente la necesidad de formarse y establece un compromiso consigo mismo (...) [en tanto

¹ Disponible en <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-mayores-en>

que] el facilitador/mediador propicia y acompaña al adulto en su esfuerzo (...) alentándolo y motivándolo.”

Reportó la existencia de un convenio con el INAPAM cuya finalidad es sumar esfuerzos y recursos para “(...) promover y favorecer la incorporación y el acceso a los servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria que presta el INEA (...)”, esto es, atender a la población analfabeta y con rezago, promover la participación de las personas mayores como asesores educativos, y facilitar espacios en los clubes del INAPAM para establecer círculos de estudio.

6. Implementación

Esta Comisión Nacional ha exhortado a la Secretaría de Relaciones Exteriores a fin de que sea ratificada la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores; cuenta con mecanismos de difusión de los derechos de este grupo etario.

II. Preguntas orientadoras para definir el contenido normativo de los temas examinados en la décima sesión de trabajo del Grupo de trabajo de composición abierta:

Protección social y seguridad social (incluidos los pisos de protección social)

1. Definición

En la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (artículo 5º, fracción VI) el concepto de asistencia social incluye los siguientes rubros:

- a. Ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.
- b. Ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades.
- c. Ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.

Seguridad Social

De conformidad con el artículo 2 de la Ley General de Salud, la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

2. Alcance del derecho

a) La disponibilidad de contribuciones de seguridad social para las personas mayores dependen de las instituciones de seguridad social para las cuales hayan contribuido en el ejercicio de su derecho al trabajo. Para aquellas personas que no tienen un esquema de seguridad social se cuenta con el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que apoya de manera universal a mujeres y hombres mayores de 68 años en todo el país.²

b) Para garantizar el derecho a la salud de las personas mayores que no cuentan con seguridad social el Estado Mexicano operaba un Programa denominado *Seguro Popular* que brindaba atención a aquellas personas que sin ser derechohabientes de algunas de las instituciones de salud eran atendidas dentro de los hospitales del sector público. No obstante, en 2019 se elimina el programa y se crea el Instituto de Salud para el Bienestar,³ que suplirá al anterior y brindará la atención médica, entre otros, a las personas mayores que no cuenten con acceso a otros servicios.

c) En el Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las Personas Mayores de la CNDH, se advierte que dentro de las políticas de participación en materia de seguridad de las personas mayores, la Comisión Nacional de Vivienda propone implementar un Programa denominado hipoteca inversa el cual consiste en Promover ante las instituciones financieras un sistema de “hipotecas inversas”, en las cuales la persona adulta mayor “ofrece” su casa al banco quien como retribución le paga “cuotas”. Al desocupar la vivienda por muerte o mudanza, los familiares pueden pagar la hipoteca o entregar el inmueble a la institución crediticia.

Sin embargo, actualmente el Estado Mexicano no cuenta con una política integral que ya se encuentre implementada en ese sentido.

3. Obligaciones del Estado

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

En materia de seguridad social el multicitado informe de la CNDH, refiere que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta con la Estrategia Educativa de Promoción de la Salud (EEPS) Envejecimiento Activo, la cual fomenta el autocuidado de la salud de esta población; asimismo los programas específicos

² <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

³ <https://aristeginoticias.com/2110/mexico/crean-instituto-de-salud-para-el-bienestar-busca-alcanzar-acceso-universal-y-gratuito-a-la-salud/>; <https://www.gob.mx/salud/prensa/295-en-palacio-nacional-el-secretario-alcocer-presenta-plan-nacional-de-salud-e-instituto-de-salud-para-el-bienestar-insabi>

para la atención de personas mayores: el Programa GeriatrIMSS y el Programa de Envejecimiento Activo (PREA), ambos implementados a nivel nacional.

A través de la Estrategia Envejecimiento Activo, en 2014 se atendieron 313,185 personas mayores y en 2015 a 324,012 a través de cursos y talleres, con actividades dirigidas a la prevención de enfermedades y accidentes y la elevación del nivel y calidad de vida en la población. Las capacitaciones al personal se realizan de forma semestral y dependiendo de las necesidades de cada delegación IMSS.

En 2015 ese Instituto solicitó la impresión de 1,900,000 Cartillas Nacionales de Salud del grupo de 60 años en adelante, sin que se especificara si corresponden a nuevos derechohabientes o a la sustitución de cartillas. En el marco del Programa de Atención Social a la Salud otorgan intervenciones sociales de educación para la salud, deportivas y culturales para complementar el tratamiento de las personas mayores.

El Programa de Envejecimiento Activo (PREA), tiene como objetivo mantener, prolongar y recuperar la funcionalidad e independencia física, mental, emocional de las personas mayores por medio de acciones de cultura física y deporte, desarrollo cultural, capacitación y adiestramiento técnico, así como promoción de la salud.

En materia de prevención, se inquirió al IMSS sobre sus programas o estrategias dirigidas a la preparación para la vejez de la población joven, sobre lo cual informaron contar con el Programa PREVENIMSS para la detección de enfermedades crónicas (diabetes mellitus, hipertensión arterial e hipercolesterolemia), así como de cáncer de mama y cérvico uterino. Señaló que aunque no cuenta con programas de salud específicos para la preparación hacia la vejez, implementa estrategias enfocadas para un envejecimiento digno.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

Durante 2015, su Dirección Médica distribuyó 249,880 Cartillas del Adulto Mayor, y 1,629 en el marco de la Semana Nacional de Salud para la Gente Grande.

En materia de programas, reportó que son las siguientes áreas administrativas las que se encargan de diseñar, coordinar, instrumentar, ejecutar y realizar el seguimiento de las acciones en beneficio de la población adulta mayor, como: la Secretaría General, la Dirección Médica, la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, la Vocalía Ejecutiva del Fondo la Vivienda, la Vocalía Ejecutiva de PENSIONISSSTE, las Direcciones de los centros comerciales SUPERISSSTE, y el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE.

Para las personas mayores que reciben una pensión, el ISSSTE suscribió un convenio con el Registro Nacional de Población (RENAPO), a efecto de actualizar periódicamente los datos sobre el fallecimiento de sus derechohabientes, evitando los traslados a las oficinas para llevarlo a cabo. De igual forma, durante el año en

curso, se encuentra en análisis la firma de un Convenio con la Ciudad de México para otorgar atención a usuarios en sus domicilios.

4. Consideraciones especiales

En el Informe de la CNDH ya citado, se formulan las siguientes propuestas:

- Alentar y favorecer los procesos de armonización de la normatividad estatal vigente con los estándares constitucionales y convencionales en materia de personas mayores.

- Una vez ratificada la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, llevar a cabo las gestiones necesarias para los procesos de adecuación de la legislación estatal a sus principios y marco de protección, así como para la expedición de la regulación secundaria correspondiente.

- Conforme a la normatividad vigente impulsar el establecimiento mecanismos amigables, accesibles y diferenciados para que las personas mayores puedan exigir el cumplimiento y restitución de sus derechos.

- Impulsar la coordinación entre los Tribunales Superiores de Justicia para el desarrollo de un protocolo homologado de actuación en asuntos en que intervengan personas mayores, con base en un enfoque diferenciado y de género, que incluya mecanismos para proporcionar orientación y representación jurídica gratuita, practicar diligencias fuera y al interior de los juzgados, celebración de audiencias, y manifestación libre del consentimiento respecto a cualquier acto procesal que así lo requiera, que sean accesibles, amigables y adaptables a las características personales de las y los justiciables.

- Para una adecuada aplicación, sería conveniente que el protocolo incluyera a todo el personal, propiciara la colaboración con otras autoridades, y prevea los mecanismos para su difusión entre las y los titulares de los derechos.

5. La Coordinación institucional con actores públicos es una responsabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil, así también el cabal cumplimiento a la normativa en materia de protección de los derechos de las personas mayores, así como promover los derechos humanos de las personas mayores y velar en el ámbito de su actividad institucional por su cumplimiento.

III. Preguntas orientadoras para el área de enfoque: derecho al trabajo y acceso al mercado laboral

Marco legal y político nacional.

1. Dentro del marco jurídico mexicano el derecho al trabajo se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 1, 5 y 123, así como en la Ley Federal del Trabajo. De manera particular la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en su artículo 5, fracción V, garantiza el derecho al trabajo de las personas mayores.

2. La discriminación por edad.

3. Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (ENADIS)⁴

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019⁵

Encuesta Nacional de Envejecimiento 2015⁶

8. Igualdad y no discriminación

Sí, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe expresamente la discriminación por sexo, edad, género, y otros motivos que impidan u obstaculicen el ejercicio de los derechos de las personas.

Preguntas orientadoras para el área de enfoque: acceso a la justicia

Marco legal nacional.

La seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación legal no será modificada más que por los procedimientos regulares, establecidos previamente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en sus artículos 14 y 16 los mecanismos para hacer efectivo este derecho humano al establecer que todo acto de molestia dictado por una autoridad legalmente facultada para ello, debe estar fundado y motivado. Consiste en que cada persona tenga certeza sobre su situación frente a las leyes, frente a procedimientos formalmente establecidos, sobre sus bienes, posesiones, familia, datos personales o cualquier otro derecho.

7. Igualdad y no discriminación

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió el Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores en México, en el que de manera propositiva señala que los Tribunales Superiores de Justicia en las Entidades Federativas deben:

⁴ <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>

⁵ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

⁶ <http://www.losmexicanos.unam.mx/envejecimiento/index.html>

- Realizar las gestiones que consideren pertinentes para capacitar permanentemente a todo su personal en materia de derechos humanos de las personas mayores, e implementar medidas para asegurar que se les proporcione a todas un trato digno, preferente y sensible, se respete su privacidad, en especial, se garantice su derecho a una adecuada defensa y a ser escuchados directamente por las y los juzgadores, y se adopten medidas para prevenir el abuso en todos los asuntos en que intervengan, especialmente, en los relativos a la disposición de sus bienes.

- Propiciar el acercamiento de los Tribunales Superiores de Justicia con las instituciones de protección a los derechos de personas mayores, para que, en caso que durante los procesos jurisdiccionales se detecten casos de violencia, abuso u otros delitos en su contra, se dé intervención inmediata a las autoridades competentes para proteger su integridad.

- Impulsar la elaboración de estudios cuantitativos y cualitativos para evaluar la calidad del servicio proporcionado a las personas mayores, el índice de litigiosidad por materia y entidad federativa, y el nivel de su participación en los procesos, siendo deseables que incluyan datos desagregados por género, edad, discapacidad, materia, tipo de representación jurídica, y otras características de las y los justiciables, con el objetivo de detectar áreas de oportunidad para garantizar su acceso a la justicia.

- Impulsar la coordinación entre los Tribunales Superiores de Justicia para el desarrollo de un protocolo homologado de actuación en asuntos en que intervengan personas mayores, con base en un enfoque diferenciado y de género, que incluya mecanismos para proporcionar orientación y representación jurídica gratuita, practicar diligencias fuera y al interior de los juzgados, celebración de audiencias, y manifestación libre del consentimiento respecto a cualquier acto procesal que así lo requiera, que sean accesibles, amigables y adaptables a las características personales de las y los justiciables para una adecuada aplicación, sería conveniente que el protocolo incluyera a todo el personal, propiciara la colaboración con otras autoridades, y prevea los mecanismos para su difusión entre las y los titulares de los derechos.

- Promover la realización de diagnósticos sobre la accesibilidad de los inmuebles que ocupan los órganos jurisdiccionales, con el objetivo de programar las adecuaciones que sean necesarias para que las personas mayores hagan uso de sus instalaciones y se les proporcione atención preferente y adecuada a sus circunstancias personales.