



MISIÓN PERMANENTE DE EL SALVADOR ANTE LAS NACIONES UNIDAS  
Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES  
GINEBRA, SUIZA

**B183.15**

La Misión Permanente de El Salvador ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, saluda atentamente al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad y haciendo referencia a su nota de fecha 31 de marzo de 2015, tiene el agrado de enviar las respuestas al *Cuestionario para evaluar las consecuencias en materia de derechos humanos de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (PAIME)*, para ser incluidas en el próximo informe detallado que será presentado al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2016.

La Misión Permanente de El Salvador agradecería al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, acusar recibo de esta información para comunicarla a las autoridades competentes en nuestra capital.

La Misión Permanente de El Salvador hace propicia la ocasión para reiterar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las seguridades de su alta y distinguida consideración.



Ginebra, 16 de julio de 2015

Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos  
Att. *Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre  
el disfrute de todos los derechos humanos por las  
personas de edad*  
Palacio de las Naciones  
1211 Ginebra 10

Anexo

/mcb

**OHCHR REGISTRY**

20 JUL. 2015

Recipients :.....SPD.....

Enclosure .....



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
REPÚBLICA DE EL SALVADOR

## **CUESTIONARIO PARA EVALUAR LAS CONSECUENCIAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LA APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO, (PAIME).**

El Salvador tiene a bien dar cuenta de los avances y de las limitaciones respecto a la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, a través del cuestionario remitido por la Señora Rosa Kornfeld-Matte, Experta Independiente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de conformidad a la Resolución 24/20 de septiembre de 2013.

A través de la Secretaría de Inclusión Social quien ostenta la Secretaría del Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor, CONAIPAM, ente rector en la materia, el cual está integrado por diferentes instituciones del gobierno que impulsan desde sus competencias las acciones, programas, proyectos y políticas para la protección de los derechos de las personas adultas mayores.

### **Pregunta 1**

**Sírvase proporcionar información sobre cómo su Gobierno ha incorporado un enfoque basado en los derechos humanos en el marco de la aplicación del PAIME, y cómo eso se tradujo en políticas concretas y acciones normativas. ¿Cómo su Gobierno ha supervisado y evaluado el impacto en la aplicación del PAIME sobre el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas de edad?**

En principio me parece que preguntan varias cosas, por lo que vale la pena desglosarlas:

1. La incorporación del enfoque de derechos humanos en el marco de aplicación del PAIME

A partir del PAIME, el Gobierno de El Salvador impulsó las siguientes normativas:

- Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor.
- Reglamento de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor.
- Normativa técnica sobre centros de atención.
- Política Nacional de Atención a la Persona Adulta mayor.

Todas estas normativas, que surgen entre los años 2002 y 2004, responden al compromiso del Estado Salvadoreño en el cumplimiento del PAIME, sin embargo, parten de la visión exclusiva de protección y asistencia a la persona adulta mayor, y no a un enfoque de derechos. Estas normativas colocan en una situación de subordinación de la persona mayor y desvincula al Estado de la obligación de garantizar los derechos de esta población, dejando esta responsabilidad a la familia.

A partir del año 2009 se inicia un proceso de revisión de los instrumentos tanto nacionales como internacionales en la materia, partiendo del enfoque de derechos humanos. Se elaboran una serie de reformas a la normativa interna existente y se presentan a la Asamblea Legislativa, sin lograr el respaldo necesario de esta instancia para dar impulso a las mismas.

En el año 2012 se presenta una propuesta de Ley Transitoria para dar acceso al derecho a la identidad por parte de las personas adultas mayores, la cual se aprueba en julio de 2015.

Del año 2010 a 2015, El Salvador forma parte de los países impulsores de la Convención Interamericana de Derechos de las Personas Mayores, esto debido a que la normativa internacional existente no considera el enfoque de protección y promoción de derechos desde la vejez, y por considerar que existe una gran dispersión de normas aplicables a esta población.

En julio de 2015 se tiene previsto enviar a la Asamblea Legislativa, una nueva propuesta de Ley de la Persona Adulta Mayor, con la que se espera derogar la Ley especializada vigente. Esta nueva ley se basa en el enfoque de derechos: Responsabilidad primaria del Estado, participación de los Gobiernos Locales, aplicación de figuras como las salvaguardias y los ajustes razonables, apertura a los cuidados paliativos y otras relacionadas al envejecimiento humano.

## 2. Políticas concretas y acciones normativas desde PAIME

Si bien en el año 2004 se establece una Política Nacional para la Atención del Adulto Mayor, la misma carece del enfoque de derechos. Esta parte de la idea que cada institución incorpore el tema en sus agendas de trabajo, pero no establece parámetros específicos de

atención o mecanismos de coordinaciones. Tampoco se consideran fuentes de financiamiento.

En el año 2011 se lanza el Programa Presidencial “Nuestros Mayores Derechos”, como una nueva idea de política pública, el cual se implementaría en 125 de los 269 municipios del país. Este programa nace como una oferta de servicios especializados para personas mayores, con el objeto de mejorar su calidad de vida y su acceso a derechos.

Este programa desarrolla las siguientes áreas de atención: Salud, Educación, Empoderamiento en Derechos, Pensión Básica Universal, Cultura y Deportes, Mejora de Infraestructura y Sostenibilidad Económica.

El programa tuvo varias intervenciones que resultaron un hito en la atención al sector: Se alfabetizó a un aproximado de 9,000 personas, reduciendo el analfabetismo del grupo de un 44% a un 39%; se elaboró ficha clínica y diagnóstico a partir de visitas domiciliarias de salud a aproximadamente 39,000 personas mayores; se incorporo en la entrega de una pensión no contributiva a quien carece de este derecho a un aproximado de 26 mil participantes, se atendieron por primera vez a todos los hogares o residencias sustitutas de mayores, se implementó el primer diplomado en gerontología social del país.

A partir de 2015, y tras la revisión del programa se implementaran los siguientes elementos:

- Instalación de unidad geriátrica y servicios de geriatría en tercer nivel de atención.
- Incorporación de un programa nacional de cuidadores familiares.
- Elaboración e implementación de una cartilla especializada para la alfabetización de personas mayores.
- Consulta y elaboración de la Política Nacional para la persona adulta mayor.
- Estrategia de sensibilización en buen trato para las personas mayores.
- Programa piloto para la construcción de programas municipales para la atención de las personas mayores desde el territorio.

3. Supervisión y evaluación por parte del Gobierno de impacto en la aplicación de PAIME.

Lamentablemente a la fecha el gobierno no cuenta con instrumentos específicos para el seguimiento y evaluación de la aplicación del PAIME. Los programas y políticas públicas a partir del 2009 han intentado incorporar los parámetros establecidos en el plan; sin embargo, y debido al poco trabajo previo realizado en el tema, el estándar del PAIME resulta todavía demasiado alto y será de ir atendiendo por partes las exigencias contenidas en el mismo.

**Pregunta 2.**

**¿Cómo su gobierno ha tomado en consideración las distintas necesidades de los diferentes grupos de personas de edad en el proceso de aplicación del PAIME?**

En el programa Nuestros Mayores Derechos, el gobierno ha identificado en primer lugar las necesidades de las mujeres adultas mayores, quienes viven más, pero en condiciones de discriminación y gran vulnerabilidad. En cada una de las acciones que se implementan se tratan de superar en alguna medida las brechas entre hombres y mujeres para el goce de los derechos.

Otro grupo que se ha atendido en gran medida es el de personas mayores con diversos grados de dependencia. Esto se ha realizado a través de la mejora de infraestructura de espacios públicos, de residencias para personas mayores, así como a través de la tecnificación de sus cuidadores, tanto los profesionales como los familiares. En cuanto a inversión de infraestructura se ha tenido un costo de alrededor de 2.5 millones de dólares americanos, en los últimos tres años.

Sin embargo, no todos los grupos de la población se han podido atender en la misma medida. Todavía queda mucho por hacer en el tema de población mayor de la diversidad sexual. Apenas existe un estudio que habla de su situación dentro de residencias de mayores y poco sobre la vida que llevan los que no utilizan estos servicios.

En el caso de pueblos indígenas, se les ha atendido en las diferentes intervenciones del programa, pero poco o nada se sabe sobre sus requerimientos más particulares.

Finalmente, la población mayor privada de libertad no ha podido recibir ninguno de los beneficios de los programas de mayores, debido a la situación de inseguridad y violencia que enfrenta El Salvador, pese a los acercamientos con centros penales para atender a esta población.

**Pregunta 3.**

**¿Cómo su Gobierno ha informado a las personas de edad sobre el PAIME? ¿Cómo las personas de edad han participado de la aplicación del PAIME, incluso en la toma de decisión acerca de la aplicación?**

Sobre los mecanismos de información, empoderamiento, abogacía, comunicación y promoción de PAIME, se han impulsado diferentes capacitaciones, programas de sensibilización, foros, conciertos, concursos de fotografías y publicaciones.

Se ha promovido la participación y la conformación de personas jurídicas entre las personas mayores. A la fecha y como uno de los resultados del programa Nuestros Mayores Derechos, contamos con al menos cincuenta organizaciones de personas mayores (en el año 2009 eran solo veinte).

Sobre el tema de la toma de decisión sobre la aplicación se han impulsado diferentes procesos de consulta, incluida la que se realizará para la construcción de la política nacional de la persona adulta mayor. Sin embargo esto ha sido más en el nivel central, y no en los gobiernos territoriales o locales.

#### **Pregunta 4.**

**¿Qué impacto ha tenido la aplicación del PAIME en la igualdad y la no discriminación de las personas de edad?**

Si bien existen una serie de estudios y acciones concretas realizadas, todavía falta mucho en materia de no discriminación. De acuerdo a diferentes estudios, todavía existe desconocimiento sobre el envejecimiento y todavía se desvaloriza a las personas mayores.

Es por ello que se está impulsando una campaña de buen trato a las personas, para promover el respeto y la dignidad de este grupo, así como el acceso a sus derechos.

Si bien en la pregunta uno se da una explicación amplia sobre lo requerido en este apartado, se retoma en esta sección.

A partir del PAIME, el Gobierno de El Salvador impulsó las siguientes normativas:

- Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor.
- Reglamento de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor.
- Normativa técnica sobre centros de atención.
- Política Nacional de Atención a la Persona Adulta mayor.

Todas estas normativas, que surgen entre los años 2002 y 2004, sin embargo, parten de un enfoque de caridad.

En el año 2011 se lanza el programa Nuestros Mayores Derechos, el cual parte del enfoque de derechos humanos y busca mejorar la calidad de vida de la persona mayor.

En el año 2012 se presenta una propuesta de Ley Transitoria para dar acceso al derecho a la identidad por parte de las personas adultas mayores, la cual se aprueba en julio de 2015.

Del año 2010 a 2015, El Salvador forma parte de los países impulsores de la Convención Interamericana de Derechos de las Personas Mayores, y parte activa del grupo de países que impulsan el tema del envejecimiento, en el seno de la ONU.

#### **Pregunta 5.**

**¿Qué impacto ha tenido la aplicación del PAIME en el cumplimiento del derecho de las personas de edad a un nivel de vida adecuado?**

A la fecha todavía quedan muchas brechas para mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores. Se ilustra a través de algunos datos de las Encuesta de Hogares de Usos Múltiples, 2012, de la Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC.

#### **Familia:**

Al menos 23% de las personas mayores son jefes o jefas de edad, esto debido en gran medida a la migración de población joven.

Hay tres mujeres viudas por cada hombre viudo, esto debido a las presiones culturales y económicas, pues al volver a casarse la mujer puede perder su único ingreso que es la pensión por viudez.

Alrededor de 20% de los hombres mayores viven solos, y 9% de las mujeres.

#### **Salud:**

El promedio de vida de hombres mayores es de 68 años y para las mujeres es de 74 años, con una marcada feminización del envejecimiento.

Las principales causas de muerte son: Enfermedades isquémicas del corazón (10,4%), diabetes mellitus (6,7%), Neumonía (5,6%).

El grupo de mayor crecimiento es el de 85 y más, con mayores probabilidades de dependencia.

#### **Educación:**

Se estima que al menos el 39% de la población adulta mayor es analfabeta. De estos se tiene un hombre analfabeto por cada dos mujeres en esta condición.

No existen materias de geriatría o gerontología en las diversas carreras relacionadas, ni estudios de post grado en estas áreas.

**Pensión:**

Solo el 20% de la población adulta mayor tiene una pensión contributiva y el 5% se beneficia con la pensión no contributiva.

**Trabajo:**

Se estima que un 30% de personas mayores, entre 60 y 70 años, siguen trabajando. Los hombres lo hacen en una proporción de dos por cada mujer. Ellos están incorporados en el sector agrícola y las mujeres en el sector del comercio informal.

En ese sentido, pese a la legislación, el gobierno no ha realizado las inversiones necesarias del tema. No es posible determinar en el presupuesto cuánto se invierte realmente en el sector.

**Pregunta 6.**

**Sírvase proporcionar ejemplos de las mejores prácticas desde una perspectiva de los derechos humanos en su país en lo que se refiere a la aplicación seguimiento, revisión y evaluación del PAIME.**

Entre las mejores prácticas se encuentra el programa Nuestros Mayores Derechos, el cual nace como una oferta de servicios especializados para personas mayores, con el objeto de mejorar su calidad de vida y su acceso a derechos.

Este programa desarrolla las siguientes áreas de atención: Salud, Educación, Empoderamiento en Derechos, Pensión Básica Universal, Cultura y Deportes, Mejora de Infraestructura y Sostenibilidad Económica.

El programa tuvo varias intervenciones que resultaron un hito en la atención al sector: Se alfabetizó a un aproximado de 9,000 personas, reduciendo el analfabetismo del grupo de un 44% a un 39%; se elaboró ficha clínica y diagnóstico a partir de visitas domiciliarias de salud a aproximadamente 39,000 personas mayores; se incorporo en la entrega de una pensión no contributiva a quien carece de este derecho a un aproximado de 26 mil participantes, se atendieron por primera vez a todos los hogares o residencias sustitutas de mayores, se implementó el primer diplomado en gerontología social del país.

**Pregunta 7.**

**Sírvase proporcionar información sobre los principales desafíos (como obstáculos institucionales, estructurales y coyunturales) que enfrenta su gobierno en los distintos niveles de gobierno (comunal, provincial y nacional, etc) para respetar, proteger y promover los derechos humanos de las personas de edad en la aplicación del PAIME.**



El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, PAIME, es un plan que responde a la atención integral de las personas mayores, no es en sí un instrumento de derechos humanos de las personas mayores. Por lo anterior no se comparte la idea que a partir de la aplicación del PAIME se promueve o reconocen los derechos humanos de las personas de edad.

Tal como lo dice el mismo plan en su párrafo diez: *“El objetivo del Plan de Acción Internacional consiste en garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos.”* En ese sentido, el instrumento parte del hecho que la persona mayor cuenta con una serie de derechos, que no son establecidos o creados en el plan, y por otra parte, el plan es una guía para apoyar a los países a implementar acciones que fortalezcan los derechos reconocidos en los instrumentos nacionales para tal fin.

Por ello, se contribuyó e impulsó la adopción de una Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores y de igual manera, se anima a través del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, la discusión y construcción de un instrumento internacional.

Algunos de los desafíos que El Salvador país enfrenta no solo en la implementación del PAIME, sino en el reconocimiento de los derechos de la persona adulta mayor:

1. Institucionales: No existe una institucionalidad clara para la atención integral de las personas adultas mayores, sino que lo que existe es una suma de servicios por parte de diferentes instituciones conforme a lo que es su idea de atención al sector. En este esfuerzo existen además grandes ausentes, como son los gobiernos locales.
2. Marco legal: Todavía las leyes arrastran la visión de caridad y deben ser derogadas por otras más de avanzada. En el plano internacional los instrumentos generales de derechos humanos no incorporan la visión especializada que responda al envejecimiento y se encuentran dispersos. De ahí la necesidad de desarrollar, al igual que en el sistema regional, instrumentos universales de derechos que respondan a las realidades muy particulares de las personas mayores.
3. Presupuesto: Todavía se deben realizar grandes inversiones para promover equidad y seguridad, sobre todo en materia de ingresos, salud, educación y servicios sociales. No todas las instituciones se involucran en este esfuerzo y no todas están dispuestas a considerar dentro de sus presupuestos lo necesario para avanzar en el tema.

4. Cultural: Todavía se evalúa a las personas mayores desde dos ideas malignas: La salida del mercado laboral, que se equipara al concepto de “no productiva”; y el apareamiento de enfermedades que generan dependencia. Estas dos visiones negativas hacia el envejecimiento hacen que la sociedad discrimine, agreda y margine a esta población y que paulatinamente se le cierren sus espacios de participación.