

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, Y DE ASISTENCIA SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ROCÍO ESMERALDA REZA GALLEGOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

De la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 6, numeral 1, inciso I; 77, numeral 1; 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como en los artículos 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante este pleno de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica, reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y de la Ley de Asistencia Social, a efecto de establecer medidas de protección y crear un sistema especial de protección a las personas de este grupo etario en situación de vulnerabilidad. Lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Marco Referencial. La sociedad en México está marcada por las desigualdades de las personas, tanto económicas, étnicas, de género, por la edad, etcétera. Lamentablemente muchos tienden a suponer que estas desigualdades justifican la dominación de unos sectores sobre otros. Esta suposición es el origen y justificación de tanto maltrato y abuso de los cuales, día tras día, somos testigos.

Uno de los sectores víctimas del maltrato, que en los últimos tiempos se ha acrecentado como uno de los más marginados de la sociedad, es el de las personas adultas mayores quienes, silenciosamente, deben soportar la lamentable y arbitraria discriminación y maltrato tanto en el medio familiar, laboral y social, como en el sector institucional público y/o privado. Esta injusta situación es motivada por el desconocimiento de las características de esta etapa de la vida, que presenta cambios en todos los niveles de la persona. En cambio, para la sociedad los cambios y la disminución de facultades físicas, aunada a la exaltación de valores sociales, donde predomina lo joven y fuerte como lo valioso, provocan que las personas adultas mayores sean ignoradas, desatendidas, discriminadas y maltratadas.

Para muchos de ellos el maltrato sigue siendo parte de su vida cotidiana en nuestro país, lo sorprendente es que no se percatan de que es así, ya que la violencia adquiere diferentes formas que se manifiestan de manera física, psicológica y económica, por mencionar algunas, como el despojo de propiedades y de la pensión alimentaria, entre otros problemas que enfrentan y que padecen maltrato gran parte de las personas adultas mayores en México.¹ Pero lo asombroso es que dentro del seno familiar se fomentan muchas de las formas de maltrato lo cual contribuye en gran medida a la desvalorización de los adultos mayores como individuos pertenecientes a una sociedad.

Ante todo, las consecuencias del maltrato físico a los adultos mayores son importantes, al tratarse de personas físicamente más vulnerables sus huesos son más quebradizos y los procesos de convalecencia más prolongados. Incluso una lesión relativamente leve puede causar daños graves y permanentes. Los daños psicológicos favorecen la aparición de síntomas depresivos, aislamiento, sentimientos de impotencia, baja autoestima, culpa, vergüenza, temor, ansiedad, negación, mayor pérdida de autonomía y estrés lo cual puede aumentar el riesgo de muerte. Lo anterior provoca el ingreso frecuente de los adultos mayores al sistema hospitalario, o la demanda constante de atención médica por la presencia de distintas enfermedades.²

Es por ello vital advertir la desprotección social en la que vive la población adulta mayor, que además es un factor determinante del empobrecimiento de la familia sobre la cual frecuentemente recae la responsabilidad del cuidado de los adultos mayores, los cuales suman actualmente 10.6 millones en el país, para 350 geriatras en la atención de este sector de la población en todo el territorio nacional. Además existe poca profesionalización en el personal que los atiende, según el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam).

El acelerado crecimiento de la población adulta mayor y el envejecimiento poblacional en nuestro país se caracteriza por la coexistencia de enfermedades crónico- degenerativas, enfermedades transmisibles y desnutrición, además de la intersección entre las problemáticas de salud asociadas a la vejez, el género y la pobreza en un contexto de escasa o nula protección institucional y profundas desigualdades sociales que se observan, tanto en todos los entornos. Esta situación representa un riesgo desconocido en cuanto a la discapacidad que puede presentar la población que sobrevive hasta edades avanzadas y la respuesta de los sistemas de salud para enfrentar la carga asociada con este triple desafío.

La problemática versa para los diferentes sectores gubernamentales, debido a que no se ha desarrollado ni la infraestructura necesaria para garantizar el bienestar de este sector de la población, ni la capacidad humana para atender profesionalmente sus muy diversas demandas. Aunado a lo anterior, la prevalencia creciente de la enfermedad de Alzheimer en el mundo y el agravamiento de las conductas agresivas en las familias donde uno de los miembros padece la enfermedad, hace necesario prestar mayor atención a la relación entre el que brinda la asistencia y el que la recibe. Si bien puede resultar obvio que el aislamiento social o la falta de apoyo pueden contribuir al maltrato o descuido, también es cierto que las personas que se encuentran en esta situación y sufren malos tratos generalmente son reacias a participar en los programas que promueven la interacción social, tales como los centros para adultos mayores o las actividades de asistencia.

Pero también sabemos –porque lo hemos visto–, que en estos hospitales, albergues, casas de cuidado, residencias de día, institución de cuidados prolongados, clubes del abuelo y demás análogas, las personas adultas mayores no tienen un trato especial por parte de cuidadores, enfermeros, médicos y demás personal a su cuidado, es decir, no están debidamente capacitados y los discriminan. Así que el maltrato y el descuido de un adulto mayor pueden producirse no solo en el ámbito doméstico sino también en los diversos tipos de instituciones, aún en las que parecen prestar una atención de excelente calidad a los residentes. Luego entonces, una relación de maltrato o descuido entre el adulto mayor y la persona que lo atiende en su hogar no se interrumpe necesariamente cuando aquel ingresa al sistema de asistencia institucional. A veces, el maltrato continúa en el nuevo ámbito.

Algunas investigaciones realizadas sobre escándalos ocurridos en la atención institucional, dan motivos para creer que un régimen aceptable o bueno de atención podría transformarse en maltrato con facilidad y rapidez, sin producirse cambios detectables, además de ser comprobado que existe el maltrato de personas mayores en los establecimientos de atención permanente, en casi todos los países.

Son varias las personas que infligen malos tratos a los adultos mayores: un miembro del personal asalariado, otro residente, un visitante voluntario o hasta los familiares y amigos. La variedad de actos de maltrato y descuido en las instituciones es considerable y puede estar relacionada con cualquiera de los factores siguientes:

- La prestación de la atención: lo que conlleva a la resistencia a los cambios en la medicina geriátrica, el deterioro de la atención individual, la alimentación inadecuada y las deficiencias en la atención de enfermería.
- Los problemas del personal: por ejemplo, el estrés laboral y el agotamiento, el trabajo en condiciones materiales deficientes, la falta de capacitación, y los problemas psíquicos.
- Las dificultades en las interacciones entre el personal y los residentes: por ejemplo, la falta de comunicación, la agresividad de los residentes y las diferencias culturales.
- Las condiciones externas como la falta de privacidad esencial, el deterioro de los establecimientos, el uso de medios de inmovilización, la falta de estimulación sensorial adecuada y la propensión a los accidentes dentro de la institución.
- Las políticas institucionales: las que se adoptan para beneficio de la institución dejando a los residentes pocas posibilidades de elección en lo que respecta a su vida cotidiana, las actitudes burocráticas o de indiferencia hacia los internados, la escasez de personal o su rotación frecuente, el manejo fraudulento de las pertenencias o el

dinero de los pacientes y la inexistencia de un consejo de residentes o de un consejo de familiares de los residentes.

Respecto de estos establecimientos privados o particulares es de señalar que efectivamente responden a una demanda social por lo que, en general, son asilos particulares de altos costos que no están registrados ni supervisados por institución gubernamental alguna; su domicilio no es fijo y las condiciones en las que albergan a la población adulta mayor son de dudosa calidad.³ Muchos de estos establecimientos no funcionan como deben, menos adecuadamente, porque incluso sirven más bien para jugar a las cartas o dominó y tomar licor.

Por su parte, las instituciones no gubernamentales y no lucrativas, parecen haber heredado el trabajo de algunas fundaciones religiosas y caritativas que han intentado dar un servicio social a través del respaldo de instituciones como la Iglesia, patronatos, entre otros. Sin embargo, algunas de ellas se evidencian como administradoras de capital privado cuyo camino legalmente se desvía de la trayectoria impositiva regulada por la SHCP. Este tipo de instituciones se orientan hacia servicios de cuidados prolongados, capacitación, terapias, residencias de día, mientras que todo el mantenimiento y mejoramiento de los servicios de salud, en materia preventiva y curativa, están en manos del Estado.

En específico las instituciones gerontológicas no dependientes del gobierno lo son fundamentalmente, porque no reciben apoyo financiero del estado. Estas instituciones pueden ser de naturaleza lucrativa como no lucrativa y su acción puede desarrollarse a nivel nacional como local. Las de naturaleza lucrativa responden a la actual demanda del mercado sobre todo en cuestiones médicas y de cuidados prolongados. Las no lucrativas tienen su origen histórico en las fundaciones religiosas y caritativas de siglos anteriores, aunque algunas asociaciones civiles se han dado a la tarea de conjuntar demandas para ciertos grupos sociales. Entre las instituciones que no dependen del presupuesto gubernamental se encuentran:

- 1) las instituciones de asistencia privadas (IAP) afiliadas a las Juntas de Asistencia Privada (JAP);
- 2) las asociaciones civiles (ONG, en estricto sentido);
- 3) así como aquellos establecimientos administrados por particulares.

Las más importantes son las Juntas de Asistencia Privada (JAP), que afilian a centenares de instituciones que brindan algún tipo de servicio social a la población adulta mayor en el ámbito nacional. Las JAP supervisan, evalúan y controlan el servicio otorgado por las instituciones. Cuentan con mecanismos para supervisar el tipo de servicio que se da en las residencias de día, asilos para comunidades extranjeras, institución de cuidados prolongados, asilos para hombres, mujeres o parejas, entre otras instituciones de asistencia privada. Pero a pesar de la labor social que desarrollan estas instituciones llama la atención el discreto manejo financiero y la lucha de intereses políticos alrededor de estas organizaciones. Además, por la trayectoria e impacto social de las instituciones afiliadas a las JAP, es posible observar cómo la asistencia social deja de ser un espacio de “filantropía” para ser un discreto espacio de negociaciones económicas y políticas de gran poder financiero.

Existen por su puesto muchas otras que, por su parte, trabajan casi sin apoyo económico y luchan haciendo consciencia social de la problemática de la vejez en el país. Estas organizaciones civiles buscan presencia política y social, sin embargo, representan a la población adulta mayor más privilegiada en su condición social, una vez que se les compara con el mosaico heterogéneo de situaciones en las que se encuentra la población adulta mayor.

Como podemos constatar, la conjunción de estos aspectos hace de este tema un asunto complejo, pero la sociedad, la familia y el Estado, tenemos responsabilidad en esta temática que para nosotros es trascendental. Por fortuna las perspectivas de derechos humanos y de género se han sumado al estudio de este fenómeno favoreciendo su conocimiento y atención. Sumado a ello, el interés de las asociaciones civiles, las instituciones públicas y privadas que trabajan violencia (desde la teoría y la atención directa), han favorecido la generación de nuevas políticas públicas orientadas a combatirlo.

En esta exposición se incluye el tema de la violencia, el abuso y el maltrato; se hace hincapié en el maltrato institucional y la manera en la que se presenta. De esta situación resalta la importancia de llevar a cabo medidas preventivas de carácter legislativo para disminuir la violencia y el abuso en contra de los adultos mayores.

II. Marco teórico y conceptual. Muchas veces se maltrata sin saberlo y esto sucede desde el momento en que al adulto mayor se le dice “camina rápido que se hace tarde” o “eso ya me lo contaste, me lo has dicho tres o cuatro veces”. El trato inadecuado es más común hacia la mujer que para el hombre, el cual generalmente, cuenta con más recursos económicos, puede tener pensión o propiedades, y mantiene una relación más lejana con los hijos. No obstante, cualquier forma de maltrato a una persona adulta mayor es inaceptable por cuanto atenta contra su derecho a recibir un trato de respeto.

Se ha definido el maltrato como una acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde existe una expectativa de confianza y produzca daño o angustia a una persona adulta mayor.⁴ Cuando hablamos de maltrato nos referimos a todo hecho o situación que ocasiona algún tipo de daño a una persona y que le impide su bienestar integral. Puede presentarse en cualquier etapa de la vida, generalmente en personas vulnerables, está relacionado con el género, edad y condición física. Una persona generalmente presenta dos o más tipos de maltrato. Suele presentarse en cualquier entorno (casa, vecindario, instituciones, etcétera), donde el adulto mayor se desenvuelve. Se da en cualquier nivel sociocultural. Daña también a la familia, a la sociedad y a las instituciones, pues el impacto negativo en su salud física y emocional es inmediato y su atención integral representa un costo económico considerable.

No obstante que el maltrato es un fenómeno multicausal, se han logrado identificar los aspectos que hacen del adulto mayor una persona más vulnerable a esta situación:

- Ser mujer
- A mayor edad el riesgo aumenta
- Cuando existe deterioro de salud y/o discapacidad
- Dependencia emocional, depresión, ansiedad, baja autoestima o demencia.
- Aislamiento social
- Antecedentes de maltrato doméstico

Para que una situación de maltrato se consolide, se necesita de una víctima (que permita la situación) y de un agresor (que ejecute la agresión), sin olvidar que estos papeles son dinámicos e intercambiables. Sin embargo es necesario investigar el papel que desempeña el estrés en las personas encargadas de cuidar a las personas mayores, teniendo en cuenta que este se considera, inicialmente, como la causa principal de maltrato. Por ello es necesario sensibilizarnos e identificar el daño que causa el maltrato en todas sus dimensiones, lo que a la postre permitirá realizar acciones para erradicarlo. De acuerdo con la literatura, los tipos de maltrato que existen son, entre otros:⁵

- Maltrato físico: Cualquier acto no accidental, que provoque daño corporal, dolor o deterioro físico, producido por fuerza física. Por ejemplo, uso inapropiado de fármacos, falta de alimentación o castigos físicos mediante el golpe físico, los pellizcos, jalones de pelo o cualquier hecho que ocasiona lesión. En casos extremos un maltrato físico puede ocasionar la muerte.
- Maltrato emocional o psicológico: Donde intencionalmente se cause angustia, desvalorización, sufrimiento mediante actos verbales o no verbales. Por ejemplo, amenazas, insultos, descalificación, intimidaciones, tratarlo como niño o aislarlo. Se manifiesta en las burlas, actitudes de rechazo o indiferencia. La sobreprotección que genera sentimientos de inutilidad también es una forma de trato inadecuado.

- **Maltrato por descuido o abandono:** Se presenta cuando no se atiende a la persona en sus necesidades de alimentación, salud, cuidados, afectos. Es la deserción por un individuo que ha asumido el papel de cuidador. Por ejemplo, implica dejarlo en lugares peligrosos, sin cuidado o encerrado.
- **Abuso sexual:** Cuando se produce un acto de naturaleza sexual en contra de la voluntad de una persona. Cualquier contacto sexual no consentido. Por ejemplo: lastimar, insultar, obligarlo a participar en acciones de tipo sexual o no permitir el uso de protección. Puede darse a través de palabras o gestos insinuantes, manoseos, caricias inapropiadas, exhibición de genitales y violación.
- **Maltrato cultural:** Cuando se manifiestan situaciones que atentan contra la identidad cultural.
- **Maltrato estructural o institucional:** Deshumanizar el trato hacia el adulto mayor en las oficinas gubernamentales y en los sistemas de atención médica, discriminarlos y marginarlos de la seguridad y bienestar social, no cumplir las leyes y normas sociales. Cuando no se dan las condiciones para la adecuada satisfacción de las necesidades básicas de las personas afectando el ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos.
- **Explotación financiera:** Son medidas u omisiones que afecten la sobrevivencia del adulto mayor. La explotación financiera es muy común. Tiene que ver con que familiares o cuidadores se apropian ilegalmente de las propiedades y del dinero de los adultos mayores. Por ejemplo, despojar, destruir o hacer uso ilegal o inapropiado de sus bienes personales, propiedades y/o recursos. Hacen mal uso de las tarjetas bancarias en los cajeros automáticos, debido a que los viejos no saben usarlos, y con la pensión alimentaria del gobierno de la ciudad, ya que dependen de los parientes para ir a las tiendas, en las cuales se pueden ver los carritos llenos de refrescos, frituras o pañales de niño, cosas que los adultos mayores no utilizan.

De entre los tipos de maltrato detectados, el más común es el psicológico, que se deriva de la relación conflictiva que los adultos tienen con los familiares. Tiene que ver con problemas de comunicación o que los adultos mayores antes maltrataron a sus hijos, lo cual se torna más difícil una vez que ya no aporta dinero a la familia o ayuda en la casa. Las estadísticas reportan que el cuidador es el que generalmente maltrata más al adulto, no es porque quiera, sino porque carece de capacitación y tiene una carga de actividades adicionales al cuidado del adulto mayor. Al principio se manifiesta en gritos, gestos, no querer compartir con ellos, decirles que son inútiles, ya no funcionan de manera adecuada, o después hay silencio e ignoran a la persona. Es una forma de decirle al otro, ‘no me interesa lo que haces’. Esto ocurre sobre todo cuando dejan de ser útiles en la forma en que el hijo quiere. Aunque no siempre se trata de buenos y malos, sino que a veces el adulto mayor es cooperador y otras veces cambia de estado de ánimo con facilidad, lo cual dificulta las relaciones. También es inadecuado atenderlos como si fueran niños, ya que con ello se ignora toda su experiencia, precisa.

En cuanto a otras formas de trato inadecuado, el físico generalmente ocurre cuando las personas adultas mayores pierden el movimiento, la independencia; el abandono, que se da cuando el cuidador ya no quiere hacerse cargo de ellos, además de abuso sexual. Sin embargo, lo grave radica en que hay pocas denuncias sobre estos casos.

Resulta claro que en nuestro país ciertos factores sociales y culturales están directamente vinculados con el maltrato, como las creencias en la brujería y el desamparo de las viudas, a las cuales también se les conoce como “Tradiciones del Maltrato”. Otros factores culturales y socioeconómicos, como la pobreza, la modernización y los regímenes sucesorios, pueden ser causas indirectas del maltrato. Existen pues también graves, la violencia de tipo estructural, social, legal y financiera, proveniente de personas de confianza, cuidadores, personas de la comunidad hasta prestadores de servicios en instituciones privadas y públicas.

En atención a su salud no se emplean protocolos para detectar y tratar los problemas de maltrato y rara vez se abordan las cuestiones relacionadas con la salud mental o los signos conductuales como los intentos de suicidios, abuso del alcohol o de drogas. Es importante señalar que muchos médicos o trabajadores de salud no son capaces de diagnosticar el maltrato porque este tipo de situaciones no son parte de su adiestramiento formal o profesional y, en consecuencia, no figuran en su lista de diagnósticos diferenciales. Los profesionales de la atención de salud a menudo se sienten más cómodos tratando a los jóvenes que a los adultos mayores y muchas veces prestan poca

atención a las inquietudes de estos últimos. Esto es discriminación y es también la causa y origen del problema de violencia que sufren las personas adultas y de acuerdo con el artículo 1o, párrafo quinto de nuestra constitución, la edad es uno de los motivos por los cuales se prohíbe discriminar a las personas en el territorio nacional.

La segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en la cual se adoptó la Declaración Política de Madrid sobre el Envejecimiento 2002, se instituyó un plan de acción internacional para responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI; en él se promueve el desarrollo de una sociedad para todas las edades, y se compromete a los Estados Parte a eliminar todas las formas de discriminación, entre otras, aquella por motivos de edad.

Además, las personas adultas mayores, como todas las personas en el territorio nacional, tienen reconocidos los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, de acuerdo con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, específicamente en el artículo 1o. Los compromisos internacionales se retoman en el artículo 4o de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, donde se dispone que no podrán llevarse a cabo conductas discriminatorias contra las personas por razón de su edad, incluidas las personas adultas mayores.

En tal virtud, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en su artículo 5o., fracción I, incisos “a” a “d”, declara que la misma tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores, entre otros, los derechos de la integridad, dignidad y preferencia, es decir, a una vida con calidad, por lo que es obligación de las Instituciones Públicas, de la comunidad, de la familia y la sociedad, garantizarles el acceso a los programas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de este derecho. También tienen derecho a al disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que la ley y otras consagran, a una vida libre sin violencia, al respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual, a la protección contra toda forma de explotación, a recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales y a vivir en entornos seguros dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos.

Pero la tolerancia de estereotipos y prejuicios como son la visión negativa de la vejez y el desprecio entre otros han dado lugar al aumento en el abuso, el maltrato y la violencia que afecta a miles de personas. La violencia tiende a multiplicarse al coexistir con otros factores de discriminación como son el género, la raza, religión, discapacidad, estado de salud, condiciones socioeconómicas y otros factores que restringen aún más la posibilidad de sus solicitudes de atención o presentación de quejas o denuncias. Es un asunto en el que no existe un registro de la problemática, sin embargo las cifras que existen colocan a México como una nación que está muy por arriba del promedio, sólo en este asunto, de otros países europeos donde esta realidad llega a dañar a un cinco por ciento de su población. Aunque son contextos y realidades muy diferentes nos da una visión del tema y de la necesidad que existe de abordarlo, pues es la vejez es una etapa en la que todos tendremos que pasar tarde o temprano.

Como se puede observar la violencia, abuso y maltrato que se comete en contra de personas mayores, aún es un tema que requiere de implementar acciones, así mismo es importante romper con el silencio, ya que algunos expertos estiman que solo 1 de cada 14 casos de maltrato en la vejez llega a conocimiento de las autoridades. Hay que recordar que en varias ocasiones se pueden arreglar los problemas o las diferencias sin llegar a denunciar, solo hay que intentarlo.

III. Diagnóstico del adulto mayor y evolución de las instituciones. Respecto de la situación de los adultos mayores en México, al igual que otros países del mundo, la violencia, el abuso y el maltrato, forman parte de un problema social el cual tiene un gran impacto ya que afecta a un gran número de mujeres, niños, adultos mayores, discapacitados y a la sociedad en su conjunto. En nuestro país esta problemática se empezó a reconocer como fenómeno significativo a partir de finales de los años 70 cuando el movimiento feminista visibilizó la violencia, el abuso y maltrato a mujeres como un problema de gran impacto social.

En la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, convocada por la Organización de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1978, mediante su resolución 33/52 en Viena (Austria) se llevaron a cabo avances significativos en la visión que debe asumirse para afrontar el problema del envejecimiento, y en torno a la promoción y observancia de los derechos de las personas adultas mayores.

A principios de los años 80 se organizaron grupos de mujeres que empezaron a proveer servicios y apoyo a mujeres que sufrían este tipo de situaciones. En 1987 solo tres organizaciones en el país ofrecían servicios en primera instancia a mujeres pero también a cualquier individuo que sufría violencia, abuso y maltrato, dos de estas organizaciones se encontraban en el Distrito Federal, es decir, el 93 por ciento de los estados del país no contaban con ningún servicio especializado para este tipo de casos. Es importante mencionar que la capacidad de cobertura de dichos centros era mínima. Este proceso histórico social generó que a principios de los noventa el panorama empezará a transformarse y el tema de violencia, abuso y maltrato se incluyera en las agendas de discusión pública con la participación de otros actores sociales, entre los cuales figuraban: el sector judicial o de impartición de justicia, el sector legislativo, el sector salud y el sector académico.

Es a partir de los 90, cuando se empieza a retomar la violencia como sujeto de estudio y se llevan a cabo las primeras investigaciones. Uno de los primeros estudios en nuestro país, se desarrolló en una organización feminista llamada Centro de Investigación y Lucha Contra la Violencia (Cecovid, AC), organización que paralelamente proporcionaba a mujeres hijos e hijas y uno que otro caso de personas de más de 50 años, servicios de asistencia y atención psicológica. Así que, los centros de atención especializada que existen actualmente en México derivan de las experiencias pioneras que llevaron a cabo organizaciones feministas.⁶

Tiempo después, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 46/91, del 16 de diciembre de 1991, adoptó los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, a partir de los cuales se alienta a los gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad de las personas adultas mayores, contemplados desde la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, así como en la Declaración sobre Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad, promovida por la Federación Internacional de la Vejez en 1982.

En 1996 el Heraldo de México, de acuerdo con una encuesta realizada con el fin de identificar la violencia intrafamiliar, detectó que de 568 madres de familia, entre las cuales se encontraban adultas mayores y quienes vivían permanentemente con agresiones, 326 dijeron que nunca solicitaron ayuda, 166 respondieron que sí la solicitaron a instituciones públicas y 76 a privadas. De las personas que no se habían decidido a solicitar ayuda, 147 no quisieron dar a conocer su motivo, 81 dijeron no saber a dónde o a quién acudir, 58 explicaron que no tienen dinero para pagar, 30 que tienen miedo a que tomen represalias contra ellas y, finalmente, 6 explicaron que ha sido por miedo a su marido e hijos y 4 por vergüenza.⁷ Asimismo se comienza a dar importancia a los actos violentos en contra de adultos mayores, quizás debido a que el envejecimiento de la población deja de ser un asunto exclusivo de los países desarrollados. Esto permitió realizar en pequeñas muestras, estudios que reflejan la realidad de esta problemática en varias partes del mundo.⁸

En México se realizó un estudio exploratorio en una muestra de 3600 hogares de los municipios de Cuernavaca, Hermosillo y Villahermosa, con personas adultas mayores, en donde los datos mostraron que el 8.2 por ciento habían sufrido maltrato, siendo el más frecuente el tipo psicológico.⁹

En otra investigación, Leñero¹⁰ encontró que recurrentemente las condiciones económicas de los abuelos son sensiblemente más difíciles que las de los hijos y nietos. Contrario al discurso prevaleciente, se observa que la retribución que los padres invierten en sus hijos no es compensada después, cuando su capacidad productiva empieza a descender. Afirma que el modelo nuclear/independentista hace que el hijo casado y su nueva familia, consideren su beneficio como sólo mérito suyo. Así se trata a los abuelos con un simbólico reconocimiento sin involucrarlo realmente. Se le trata, con afecto y hasta con estratégico cariño, que permita a las generaciones jóvenes obtener ciertos beneficios como el cuidado y atención de los nietos, recibir de ellos apoyo económico, apropiarse de un terreno o negocio y hasta de un fondo de pensión.

La situación se agrava cuando alguno de los padres muere o de enferma gravemente porque la familia ahora tiene que tomar decisiones que pueden perjudicar el bienestar futuro de los abuelos. El despojo, el abandono y la institucionalización, es decir, la inscripción del anciano a una institución de cuidados prolongados (asilo), pueden ser resultados de este periodo de transición familiar. También en otro estudio de Leñero realizado en ciudades medias a tres generaciones de 1,700 familias, se encuentra que los abuelos han recibido maltrato físico, discuten frecuentemente con el cónyuge, piensa que es mejor vivir solo en caso de enviudar o piensa que su familia esta desunida y se siente solo en la vida. La experiencia conyugal de estas generaciones mayores también resalta algunas problemáticas como el pensar en separarse, sufrir indiferencia y abandono, desacuerdos en la vida sexual y violencia conyugal. La evidencia confirma que a pesar de existir una intensa relación entre los familiares y el propio adulto mayor a veces esta se da con conflictos y de forma no recíproca, más aún muchas veces la población femenina anciana resulta fundamental para la atención y bienestar de otros miembros aún más vulnerables.¹¹

Otro diagnóstico nos reveló la encuesta del Colegio de México realizada en 2009 en el Distrito Federal, en ella se detectó que los adultos mayores reciben maltrato sobre todo de los hijos, con 36 por ciento, seguidos de la pareja, con 11; los nietos, 10, mientras que personas ajenas representan 17.4 por ciento. Reveló que en el seno familiar es donde eso se da más ya que se desvalorizan las capacidades y autoestima de los adultos mayores al ser ignorados, desatendidos y discriminados.

No es hasta el miércoles 1 de octubre de 2014, dentro del marco del Día de las Personas de Edad,¹² que se presenta una nueva radiografía sobre las condiciones que viven los mexicanos con más de 60 años. Esta conmemoración tiene como objetivo reconocer la contribución de los adultos mayores, así como resaltar las oportunidades y retos que tiene la sociedad asociados al envejecimiento demográfico. Este año, el lema de este día internacional es “no dejar a nadie atrás: promoción de una sociedad para todos”.

Pero la violencia, abuso y maltrato de adultos mayores en México es un problema que en los últimos años se ha incrementado en el país, ya que actualmente la padecen más de un millón y medio de personas, es decir un 16 por ciento de la población en general. De acuerdo a las cifras de una Fundación,¹³ de los 10.9 millones de adultos mayores que hay en México, 1.7 millones son víctimas actualmente de violencia tanto física como psicológica y el mayor porcentaje, un 40 por ciento, vive esta realidad dentro de sus propios hogares.

Pero también las estadísticas sobre el maltrato en la vejez son datos alejados de la realidad debido a que la mayoría de los adultos mayores que lo viven no lo denuncian. Esta situación tiene su origen en distintas razones: no aceptan que están siendo maltratados, tienen temor a las represalias pues es el único familiar con el que cuentan; creen que es temporal, no quieren que su familiar o cuidador vaya a la cárcel, desconocen con qué autoridad deben dirigirse o su condición física o cognitiva no le permiten realizar una denuncia, entre otras.

Es por ello particularmente urgente visibilizar esta realidad, hoy alarmante, y que podría convertirse en una situación más seria. Para 2050 se triplicará el número de personas de más de 60 años, es decir, uno de cada cuatro mexicanos será adulto mayor. Se estima que México sea el país con mayor proporción de adultos mayores en toda América Latina: 33.8 millones de personas con más de 60 años, según las proyecciones del Conapo.

A nivel mundial, de acuerdo con el Fondo de Población de la ONU (UNFPA, por sus siglas en inglés), 12 por ciento de la población mundial tiene actualmente una edad de 60 años y más, es decir, más de 870 millones de personas. Con el aumento constante de la longevidad humana la población mundial y también la mexicana están envejeciendo, pero en situaciones económicas y de seguridad social muy adversas.

Hay en México 11.7 millones de personas mayores de 60 años, lo que representa 9.7 por ciento de la población total, de acuerdo con proyecciones para 2014 del Conapo. De éstas, 31.5 por ciento están en una etapa de prevejez (60 a 64 años); 41.1 por ciento se encuentran en una vejez funcional (65 a 74 años); 12.3 por ciento, en vejez plena (75 a 79 años), y 15.1 por ciento transita por una vejez avanzada (80 años y más). El número adultos mayores se duplicó en menos de un cuarto de siglo, pues en 1990 este grupo de edad sólo incluía a 5 millones. Para 2025 y 2050, se estima que la cantidad de adultos mayores en el país aumentará a 17.2 y 32.4 millones, respectivamente.

De los 31.6 millones de hogares que hay en el país, en tres de cada 10 vive al menos una persona de 60 años y más, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que aplica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).¹⁴

La tasa de participación económica de la población de 60 años y más es de 33.7 por ciento, según datos del segundo trimestre de 2014 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), también del Inegi. El nivel de ocupación es mayor en los hombres (50.7 por ciento) que en las mujeres (19.4 por ciento). La mayoría labora por cuenta propia (50.5 por ciento), mientras que 4.9 por ciento son trabajadores sin pago. Una tercera parte de los adultos mayores económicamente activos (35.5 por ciento) es subordinada y remunerada; la mitad de éstos no reciben prestaciones (49.2 por ciento).

Tres de cada cuatro adultos mayores (74.3 por ciento) se insertan en el mercado laboral informal. De estos últimos, uno de cada tres (33.5 por ciento) gana hasta un salario mínimo (67.29 o 63.77 pesos diarios, dependiendo del área geográfica).

En materia de pensiones, a nivel mundial, cerca de la mitad de las personas en edad de jubilación en el mundo no reciben ningún tipo de pensión, y no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas a 52 por ciento de quienes la reciben, alerta un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que analiza la situación en 178 países. Aunque los hombres y mujeres mayores tienen el derecho a jubilarse con dignidad, sin caer en la pobreza, la mayoría de las personas mayores no tienen ingresos garantizados, y se ven obligadas a seguir trabajando, a menudo en condiciones de precariedad y con bajos salarios.

En nuestro país una cuarta parte de los adultos mayores cuenta con una pensión (26.1 por ciento), reveló la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) —también del Inegi— realizada en 2013. Los hombres cuentan con una mayor cobertura (35 por ciento) que en las mujeres (18.5 por ciento), de quienes destaca que el 45.3 por ciento reciben la pensión por viudez, es decir, gracias a un derecho laboral de sus maridos fallecidos. De los hogares donde hay al menos un adulto mayor, más de la mitad (54.8 por ciento) reciben una pensión por jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo, despido y retiro voluntario; 9.3 por ciento son beneficios provenientes de programas gubernamentales.

En cuanto a la salud, la edad avanzada de este sector propicia diversos deterioros, algunos de los cuales provocan discapacidad. La ENIGH refleja que, del total de personas con discapacidad, 51.4 por ciento tiene 60 años o más. En mayor proporción, se presentan dificultades para caminar, moverse, subir o bajar (71.9 por ciento); siguen las deficiencias para ver incluso usando lentes (32.1 por ciento), y para oír aun usando aparato auditivo (21.8 por ciento). De esos casos de discapacidad, 54 de cada 100 son consecuencia de la edad avanzada; 36 por una enfermedad (36.2 por ciento) y la causa menos reportada es por nacimiento (1 por ciento). Los problemas emocionales y psicológicos también destacan en esta etapa. En 2012, del total de egresos hospitalarios en personas de 60 años y más por trastornos mentales y del comportamiento, 12.3 por ciento estuvieron relacionados con la depresión. La Organización Mundial de la Salud (OMS) destaca que la población de 60 años y más enfrenta situaciones relacionadas con estos padecimientos, como las alteraciones en la movilidad, la presencia de dolor, enfermedades crónicas o la experiencia de alguna pérdida —familiar, salud, independencia, entre otros—, las cuales pueden causar aislamiento, soledad y angustia.

En cuanto a mortandad se refiere, en 2012 se registraron 602,000 muertes; 61.9 por ciento corresponden a personas de 60 años y más. Seis enfermedades crónico-degenerativas concentran más de la mitad (55.1 por ciento) de las causas de muerte de este sector de la población: diabetes mellitus (16.9 por ciento), las enfermedades isquémicas del corazón (16.5 por ciento), las enfermedades cerebrovasculares (7 por ciento), las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores (5.9 por ciento), las enfermedades del hígado (4.5 por ciento) y las enfermedades hipertensivas (4.3 por ciento). De los adultos mayores que fallecieron en ese año, 18.7 por ciento no tenía seguridad social.¹⁵

IV. Propuesta. La fuerza con la que se está incorporando esta temática en México deriva de varias preocupaciones. Por un lado, la insuficiente y obvia incapacidad de los programas y políticas para atender las heterogéneas

necesidades de los ancianos. Pero, por otro lado, cada vez se llega al consenso de que no necesariamente ciertas formas de residencia familiar garantizan apoyo entre los miembros envejecidos.

Hasta hace poco fue frecuente pensar que la existencia de interacción social es evidencia de apoyo social, de ahí lo atractivo de las investigaciones sobre arreglos familiares, hogares y coresidencia. Se asumía, como dice Chappell, que “residiendo con otros y haciendo cosas con otros es benéfico para la calidad de vida del anciano”.¹⁶ Pero la verdad es que los casos de violencia y abandono están cada vez más difundidos entre la opinión pública. Estas circunstancias han desmitificado el papel tranquilizador que aportaba la familia como entidad protectora de los miembros débiles. Así que hasta hace poco comprendimos la urgencia social que representa el anciano abandonado por sus familiares, ya sea porque lo dejan en instituciones de cuidados prolongados o en la calle, así como los casos de maltrato o violencia –física o mental– aún dentro de sus hogares.

Prevenir el maltrato de los adultos mayores plantea a los profesionales un sinnúmero de problemas, ya que en la mayoría de los casos, el mayor dilema es cómo lograr un equilibrio entre el derecho a la autodeterminación de la persona de más edad y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para poner fin a la situación de maltrato. Por ello es necesario visibilidad del tema, pero sobre todo es urgente prevenirlo.

Es una situación alarmante que de acuerdo con diferentes estudios muestra que 16 de cada 100 adultos vive algún grado de maltrato, el cual en muchas ocasiones no perciben como tal y que las autoridades, instituciones y sociedad no ha sabido abordada como se debe, pues sólo basta recordar el tema de las pensiones que ha servido y se ha manejado como poder político.

Ante ello, es urgente la toma de conciencia de esta realidad y convocar a los adultos mayores que sufren algún tipo de abuso asistir, denunciar y solicitar ayuda. Es su derecho y el de todos, garantizado en la misma Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que establece en su artículo 5o., fracción VIII:

VIII. De la denuncia popular:

Toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, podrán denunciar ante los órganos competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías que establece la presente Ley, o que contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con las personas adultas mayores.

Por su parte, el artículo 22, atribuye al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia coadyuvar con la Procuraduría General de la República y las de las entidades federativas, en la atención y protección jurídica de las personas adultas mayores víctimas de cualquier delito.

A pesar de que existe un interés creciente en el problema, la mayoría de los países no han adoptado una legislación específica sobre el maltrato de los adultos mayores. Por lo general, los aspectos concretos del maltrato están contemplados en el derecho penal o en las leyes sobre los derechos civiles y de propiedad, la violencia familiar o la salud mental. Pero mientras ciertos tipos de maltrato se consideren exclusivamente como un tema relacionado con la prestación de asistencia, es probable que una demanda no constituya una medida eficaz.

La aprobación de una legislación específica e integral sobre el maltrato de las personas mayores supondría un compromiso mucho más firme con la erradicación del problema. Sin embargo, aun en los lugares donde estas leyes existen, es poco frecuente que se haya logrado incoar un proceso penal en los casos de maltrato de adultos mayores. Esto se debe sobre todo a que las personas mayores generalmente son remisas a iniciar un juicio contra los miembros de su familia o no están en condiciones de hacerlo, porque muchas veces se las considera como testigos poco fiables o porque el carácter del maltrato de los adultos mayores es intrínsecamente encubierto.

Es mucho lo que se puede hacer para prevenir el maltrato de los adultos mayores en los ámbitos institucionales. Sólo debemos encontrar formas de elaborar políticas, programas y servicios dirigidos a eliminar el maltrato de los adultos mayores.

Algunos de los tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, entre otros, se determina que toda persona tiene los derechos y libertades consagradas en cada uno de ellos sin importar su condición. En particular, el Protocolo de San Salvador, en el artículo 17, dispone que se adopten medidas concretas a favor de las personas adultas mayores, y compromete a los Estados Parte a proporcionar a ese grupo atención médica especializada en caso de carecer de ella, a ejecutar programas laborales y sociales específicos y a estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores.

En nuestro país, el 25 de junio de 2002 en México se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. En su artículo 3o. entiende por asistencia social, al conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Mientras el artículo 5o. establece que la ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores el derecho de la asistencia social, como es a 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, pero omite el abandono, la omisión de cuidados, víctimas de abuso, exclusión, explotación en cualquiera de sus modalidades o maltrato por parte de la familia o de terceros.

En el artículo 10, son objetivos de la política nacional sobre personas adultas mayores el impulsar el fortalecimiento de redes familiares, sociales e institucionales de apoyo a las personas adultas mayores y garantizar la asistencia social para todas aquellas que por sus circunstancias requieran de protección especial por parte de las instituciones públicas y privadas.

En tal virtud entenderemos por políticas sobre vejez, aquellas acciones organizadas por el Estado para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento de la población y de los individuos, y que cuentan entre sus atributos generales con una institucionalidad, medidas programáticas y normatividad. La institucionalidad se refiere a la entidad responsable de la implementación, seguimiento y rediseño de la política, la cual puede ser un instituto, servicio, consejo u otra base institucional. Las medidas programáticas aluden a la explicitación de intervenciones concretas expresadas en objetivos y resultados, así como a la articulación de actividades que llevarán a su consecución. La normatividad remite al mandato legal de su cumplimiento, expresado en la ley específica y un marco de procedimientos.

En este tenor, la fracción II del artículo 22 de la ley atribuye al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia el garantizar a las personas adultas mayores los programas de prevención y protección para las personas adultas mayores en situación de riesgo o desamparo, para incorporarlos al núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas.

En tal sentido versa nuestra el objetivo de propuesta, crear medidas de protección y un sistema especial de protección que empodere a los adultos mayores al brindarle herramientas que les ayudarán a no ser víctimas, sino a abatir el abandono social, la carencia de albergues públicos especializados y funcionales y la situación de las personas adultas mayores en situación de calle. Efectivamente al haber identificado cómo el maltrato impacta a los adultos mayores, sugerimos una política que reducirá la vulnerabilidad en este grupo poblacional. Para este logro se plantean, a nivel estructural e institucional, directrices orientadas al desarrollo de políticas de atención a sus necesidades y aspiraciones.

Por otra parte, el alto índice de maltrato que sufre el adulto mayor, la falta de comunicaciones y el silencio que guardan nos han llevado a la necesidad de alzar esta iniciativa, para conocimiento de las autoridades y lograr la prevención. Porque la prevención comienza con la sensibilización. Sensibilizar y concienciar a todas y todos los mexicanos para lograr una cultura de respeto y consideración hacia el adulto mayor en general. A través de la sensibilización y prevención a nivel familiar y de la comunidad en general y las autoridades en particular se crearán

las condiciones para formar una cultura de respeto y consideración hacia este importante sector de la población. Una manera importante de crear conciencia, tanto en el público general como en los profesionales involucrados, es mediante la educación y la capacitación. Los encargados de brindar asistencia sanitaria y servicios sociales en todos los niveles, ya sea en la comunidad o en los ámbitos institucionales, deben adiestrarse en las técnicas básicas de detección del maltrato de los adultos mayores.

A continuación detallamos las directrices generales que deben llevarse a efecto de construir las bases de un verdadero sistema de protección de los derechos de las personas mayores, en la ley:

1. Se garantiza a las personas adultas mayores, dentro del derecho a la asistencia social, a ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, no sólo si se encuentran en situación de riesgo, sino en situación específica de abandono, desamparo, omisión de cuidados, víctimas de abuso, exclusión, explotación en cualquiera de sus modalidades o maltrato por parte de la familia o de terceros. En estos casos las personas adultas mayores estarán sujetas a la protección del Estado.

2. Se amplía el abanico de definiciones de todos aquellos establecimientos de asistencia social y de los Centros de Atención Residencial, a efecto de asegurar que en ellos las personas adultas mayores tengan garantizados sus derechos.

3. Se atribuye al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, además de lo previsto en otros ordenamientos, aplicar elaborar y ejecutar planes de asistencia integrales y los necesarios para aplicar las medidas de protección en salvaguarda a la seguridad e integridad de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad. En esto cabe atender y dar seguimiento a los asuntos que se le planteen sobre la violación de los derechos, derivados de conductas que impliquen desamparo, abandono, abuso, exclusión, maltrato o explotación en cualesquiera de sus modalidades.

4. Se proponen acciones legales que protegen al adulto mayor con la creación de un sistema plenamente desarrollado de notificación y tratamiento de los casos de maltrato de adultos mayores, con los procedimientos para acciones de tipo jurídico en las debidas instancias legales, así como y en su caso poder aplicar las medidas de protección cuando la persona adulta mayor se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas anteriormente, según la naturaleza del asunto, como son:

I. Orientar y brindar apoyo a la familia en cuanto a la atención y cuidados de la persona a su cargo;

II. Incluirla en algún programa de asistencia social;

III. Incorporarla al núcleo familiar para su cuidado y atención;

IV. Canalizarla a los establecimientos de asistencia social, y

V. Separarla preventivamente de su hogar cuando existan motivos fundados que hagan presumir un peligro inminente o inmediato a su salud, seguridad o integridad personal.

En estos servicios de protección de las personas adultas mayores, los asistentes sociales investigarán y evaluarán los casos, elaborarán los planes para atenderlos en forma adecuada y realizarán una tarea de supervisión, hasta que puedan derivarse a los organismos de servicios para las personas de edad.

5. Se norma un proceso especial de protección, con acciones legales que protegen al adulto mayor. Se ofrece una alternativa legal que permita solucionar problemas por medio de la aplicación de la ley y que busque que las partes involucradas resuelvan los puntos y cuestionamientos del conflicto de violencia familiar, concluyendo hasta con la firma de un convenio. Es un espacio que como su nombre lo señala ofrece atención a personas que sufren algún tipo de violencia, la cual es de forma gratuita, confidencial y oportuna, a través de las áreas en donde proporcionen información sobre qué es la violencia familiar, así como orientación acerca de lo que se

debe hacer ante una situación de violencia y buscar alternativas que permitan solucionar la violencia familiar, para exigir derechos y resolver conflictos de manera pacífica, justa e igualitaria, mejorando la calidad de vida.

6. Se establece, como parte de los objetivos de la política nacional, el de instrumentar los mecanismos para la coordinación de acciones de las dependencias y entidades con facultades de vigilancia y supervisión de los servicios e instalaciones, para garantizar la calidad de los mismos, así como la seguridad de los usuarios.

7. Es importante el papel que el personal sanitario desempeña en los programas orientados a detectar el maltrato, ya que cabe suponer que los médicos son quienes están en mejores condiciones para detectar los casos de maltrato, debido en parte a la confianza que la mayoría de las personas de edad depositan en ellos. Pero es más importante lograr la capacitación de todo el personal de la institución para brindar una mejor atención al adulto mayor y no caer en acciones de tratos inadecuados. Para ello se obliga a las instituciones de los sectores público, social o privado que proporcionen atención a las personas adultas mayores, a contar personal con vocación de servicio, debidamente capacitado en gerontología y geriatría, al menos. Dentro de esta capacitación deberán diseñar políticas y programas que tengan en cuenta el estrés del personal relacionado con su trabajo y para mejorar las condiciones físicas y sociales de la institución.

8. Se establece la supervisión y verificación periódica de la adecuada atención a las personas de este grupo etario en los establecimientos de asistencia social a fin garantizar la calidad del servicio e infraestructura de los mismos, en seguridad de los usuarios. Para ello se instrumenta, dentro de los objetivos de la Política Pública, un mecanismo para la coordinación de acciones de las dependencias y entidades con facultades de vigilancia de los servicios e instalaciones.

9. Se atribuye al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores la de aplicar las sanciones que correspondan conforme a la ley y se infracciona cualquier conducta que implique abandono, desamparo, descuido, exclusión, explotación o maltrato en cualquiera de sus modalidades, con amonestación, multa y/o clausura temporal o permanente, cuando la infracción se cometa en algún establecimiento del sector social o privado. En las instituciones del sector social o privado donde se presten servicios de atención a las personas adultas mayores, serán responsables solidarios de las multas que se apliquen con motivo de las infracciones cometidas en sus instalaciones por el personal a su cargo.

10. Los refugios de emergencia y los grupos de apoyo especiales para las personas de edad maltratadas constituyen un ámbito donde las víctimas pueden conversar sobre sus experiencias, fortalecerse psíquicamente para superar sus miedos, sus dudas, el estrés y la ansiedad, y mejorar su autoestima. En general, los países que prestan servicios a las personas mayores maltratadas, descuidadas o explotadas lo han hecho por conducto de la red de servicios sociales y de salud existentes. Muchas veces estos casos suponen problemas médicos, jurídicos, éticos, psíquicos, financieros, de fiscalización y ambientales. Es por ello que se propone ampliar y fortalecer las redes de apoyo formales como asociaciones, instituciones públicas o privadas especializados en violencia, que apoyen en acciones de prevención o tratamiento para personas que sufren algún tipo de maltrato. Es vitalmente importante apoyar las Redes de Apoyo Social y demás agrupaciones constituidas por promotores institucionales, voluntarios y personas adultas mayores, con objeto de promover el mejoramiento de la calidad de vida y empoderar el disfrute de los derechos de quienes forman parte de este grupo etario. Para impulsar este proceso deben crearse grupos integrados por adultos mayores y jóvenes que promuevan esta causa en los planos local, regional y nacional, mediante campañas en favor del cambio. A nivel social se debe integrar a instituciones públicas y privadas de la zona a fin de crear una red local para actuar en conjunto y velar por el respeto a las personas mayores brindándoles la atención que puede necesitar e identificar grupos de autoayuda a los que se pueda canalizar al adulto mayor y su familia para orientación.

Consideramos que el punto clave para estas propuestas es encontrar el equilibrio en tres actores: la familia, el Estado y la sociedad. Son un punto de partida desde lo mínimo, para avanzar progresivamente en el cumplimiento de las obligaciones del Estado y fortalecer las funciones de la familia y la comunidad.¹⁷

Debemos garantizar que las personas, a medida que envejecen, deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, educativa, espiritual, social, cultural y política de sus sociedades, para lo cual debemos fomentar el reconocimiento de su dignidad y eliminar todas sus formas de abandono, abuso y violencia. Debemos crear ámbitos en los que el envejecimiento se considere una parte natural del ciclo de vida y desalentar actitudes que tiendan a negar el paso de los años. Los adultos mayores tienen el derecho de vivir con dignidad, sin sufrir malos tratos ni explotación. Para ello es necesario construir una sociedad que garantice una existencia digna a las personas de edad, con sus necesidades cubiertas adecuadamente y con oportunidades reales de realización personal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el inciso “c” de la fracción VI al artículo 5o.; se adiciona el artículo 8o. Bis; se adiciona una fracción XXI al artículo 10; una fracción XXXI al artículo 28, así como un Título Sexto denominado “Del Proceso Especial de Protección y de las Responsabilidades y Sanciones”, dejando el Capítulo I, “De la Denuncia Popular”, dentro de este Título con sus correspondientes artículos 43 al 47; se adiciona un Capítulo II a este Título Sexto denominado “Del Proceso Especial de Protección”, con sus subsecuentes artículos del 48 al 63, así como un Capítulo III denominado: “De las Responsabilidades y Sanciones”, con sus respectivos artículos del 64 al 75; todos a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar redactados de la siguiente manera:

Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

Fracciones I a V.....

Fracción VI . De la asistencia social:

Incisos “a” a “b”. ...

Inciso c. A 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, **de discapacidad, abandono, desamparo, omisión de cuidados, víctimas de abuso, exclusión, explotación en cualquiera de sus modalidades o maltrato por parte de la familia o de terceros.**

Fracciones VII a IX. ...

Artículo 8o. Bis. Las instituciones de los sectores público, social o privado que proporcionen atención a las personas adultas mayores, deberán tener personal con vocación de servicio, debidamente capacitado en gerontología y geriatría.

Artículo 10. Son objetivos de la política nacional sobre personas adultas mayores los siguientes:

I. a XX....

XXI. Instrumentar los mecanismos para la coordinación de acciones de las dependencias y entidades con facultades de vigilancia y supervisión de los servicios e instalaciones, para garantizar la calidad de los mismos, así como la seguridad de los usuarios.

Artículo 14. Las autoridades competentes de la federación, las entidades federativas y los municipios, concurrirán para:

Fracciones I a II....

Fracción III. Establecer programas de formación, actualización, capacitación y certificación de competencias, así como de protección civil para el personal de las instituciones públicas y privadas que brinden servicios y atención a las personas adultas mayores. Dicha capacitación deberá incluir conocimientos sobre gerontología.

Artículo 28. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:

I a XXX....

XXXI. Aplicar las sanciones que correspondan conforme al presente ordenamiento.

Título Sexto

Del Proceso Especial de Protección y de las Responsabilidades y Sanciones

Capítulo I

De la Denuncia Popular

Artículos 43 al 47....

Capítulo II

Del Proceso Especial de Protección

Artículo 48. Cuando las personas adultas mayores se encuentren en situación de riesgo, abandono, abuso, exclusión, explotación o maltrato en cualquiera de sus modalidades, las autoridades de la federación, los estados y el gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplicarán las siguientes medidas de protección:

- I. Orientar y brindar apoyo a la familia en cuanto a la atención y cuidados de la persona a su cargo;**
- II. Incluirla en algún programa de asistencia social;**
- III. Incorporarla al núcleo familiar para su cuidado y atención;**
- IV. Canalizarla a los establecimientos de asistencia social, y**
- V. Separarla preventivamente de su hogar cuando existan motivos fundados que hagan presumir un peligro inminente o inmediato a su salud, seguridad o integridad personal.**

Artículo 49. El proceso especial de protección tiene por objeto salvaguardar la seguridad e integridad de las personas adultas mayores, mediante la aplicación de las medidas previstas en el presente ordenamiento.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia será la autoridad competente para conocer y tramitar el proceso especial de protección.

Artículo 50. Los procesos se regirán conforme a los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

Artículo 51. El proceso especial referido dará inicio con la denuncia que presente cualquier persona o autoridad, incluyendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 52. A partir de que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia tenga conocimiento de que una persona adulta mayor se encuentra en cualesquiera de las hipótesis previstas en el primer párrafo artículo 48 de esta Ley, contará con un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas para dar inicio con la investigación correspondiente.

Cuando la gravedad de los hechos denunciados lo amerite, deberá proceder inmediatamente con dicha investigación a efecto de determinar si ha lugar la aplicación de la medida de separación preventiva.

Artículo 53. Cuando exista oposición de los familiares, o de quien tenga bajo su cuidado a la persona adulta mayor, para que se realice la investigación o en la aplicación de la medida dispuesta en la fracción V del artículo 8-Ter de este ordenamiento, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Artículo 54. En la investigación de los hechos denunciados, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia podrá auxiliarse de evaluaciones médicas, psicológicas y, en general, de toda prueba que se estime necesaria.

Artículo 55. En los asuntos que no impliquen la comisión de delito, surgidos entre la persona adulta mayor y aquellas que la tengan bajo su cuidado, se privilegiará el uso de las técnicas para la solución pacífica de conflictos, cuidando en todo momento que no se vea afectada la seguridad e integridad de la primera.

Artículo 56. De conformidad con el artículo anterior, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia recomendará a los descendientes o responsables de las personas adultas mayores, su inserción en algún programa de capacitación y orientación, a fin de que la familia y la persona mayor superen las condiciones determinantes del conflicto u otros problemas.

Artículo 57. Cuando haya de aplicarse la medida de separación preventiva, deberá tomarse en cuenta la opinión de la persona adulta mayor, a fin de determinar el lugar en que se le ubicará, ya sea en una institución o con algún particular, verificando que en dicho lugar cuente con lo necesario para su atención y cuidado.

Artículo 58. Dentro de los siguientes cinco días hábiles a que se haya aplicado la medida de separación preventiva, se deberá solicitar su ratificación a la autoridad judicial competente.

Artículo 59. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia tendrá la custodia de las personas adultas mayores que albergue en los establecimientos de asistencia social a que hace referencia esta Ley, en tanto se resuelve la situación que originó la ejecución de esta medida.

Artículo 60. En el proceso especial de protección, se deberá escuchar a las partes involucradas, recibir las pruebas que se presenten y oír los alegatos que se formulen, a efecto de resolver en definitiva el asunto planteado, en un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles contados a partir de que se reciba la denuncia correspondiente.

Artículo 61. Si de la investigación se deduce la posible comisión de algún delito, se deberá dar parte al Ministerio Público.

Cuando entre las partes exista una relación directa de filiación, parentesco, responsabilidad o representación, se planteará, a la vez, la acción pertinente ante el Juez Civil o Familiar competente.

Artículo 62. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia dará seguimiento a los asuntos que en el ámbito de su competencia le sean planteados, y verificará que las medidas de protección determinadas cumplan con su propósito.

Artículo 63. Las atribuciones otorgadas por la presente Ley al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, se entenderán conferidas a las instancias correspondientes en el ámbito estatal y municipal.

Capítulo III

De las Responsabilidades y Sanciones

Artículo 64. El incumplimiento a las disposiciones contenidas en esta Ley será sancionado administrativamente por:

- I.** La Secretaría de Salud, de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo;
- II.** El Instituto, conforme a sus atribuciones conferidas en esta ley; y
- III.** Las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales correspondientes.

Artículo 65. Son infracciones a esta ley, en perjuicio de las personas adultas mayores, las siguientes:

- I.** Realizar cualquier conducta que implique abandono, desamparo, descuido, exclusión, explotación o maltrato en cualquiera de sus modalidades;
- II.** Negar injustificadamente el derecho a permanecer en el núcleo familiar;
- III.** Incumplir con la obligación de ministrar alimentos en los casos y términos que señala el Código Civil Federal;
- IV.** Contravenir las medidas de protección ordenadas por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia;
- V.** Aplicar para fines distintos a los autorizados, los recursos, apoyos en especie, bienes o servicios que las autoridades otorguen a las personas de este grupo etario;
- VI.** Falsificar los documentos que las autoridades otorguen para que puedan acceder a programas y servicios; y
- VII.** En general, el incumplimiento a las disposiciones de este ordenamiento.

Artículo 66. Cuando las infracciones sean cometidas por particulares, en atención a la gravedad de las mismas, se sancionarán por el Instituto con:

- I.** Amonestación escrita.
- II.** Multa económica.
- III.** Clausura temporal o permanente, cuando la infracción se cometa en algún establecimiento del sector social o privado.

Artículo 67. Las instituciones del sector social o privado donde se prestan servicios de atención a las personas adultas mayores, serán responsables solidarios de las multas que se apliquen con motivo de las infracciones cometidas en sus instalaciones por el personal a su cargo.

Artículo 68. Cuando la sanción impuesta consista en la aplicación de una multa, se considerará crédito fiscal y deberá notificarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que proceda a su cobro.

Artículo 69. El importe de las multas que se impongan como sanción, se entregará al organismo para la asistencia social pública, en el ámbito estatal o municipal, según corresponda, a fin de que lo destine a la ejecución de programas y proyectos en beneficio de las personas adultas mayores.

Artículo 70. Los procedimientos para la aplicación de sanciones de carácter pecuniario o administrativo y los de responsabilidad civil o penal, se desarrollarán autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 71. Las resoluciones de carácter administrativo dictadas por el Instituto o el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en cumplimiento de sus atribuciones, podrán ser impugnadas en los términos previstos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 72. Tratándose de resoluciones administrativas dictadas por las dependencias o entidades de los gobiernos estatales y/o municipales, podrán ser impugnadas mediante los recursos previstos en sus ordenamientos legales.

Artículo 73. Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las normas oficiales mexicanas, normas mexicanas, normas técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.

Artículo 74. El incumplimiento a la disposición contenida en el artículo anterior será sancionado administrativamente por la Secretaría de Salud y por el Instituto, conforme a sus atribuciones, de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y por las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales correspondientes.

Artículo 75. Cualquier persona que tenga conocimiento del maltrato o violencia contra las personas adultas mayores deberá denunciarlo ante las autoridades competentes.

Artículo Segundo. Se adiciona un segundo párrafo a la fracción d) del artículo 28 de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue:

Artículo 28. El Organismo será el coordinador del Sistema, y tendrá las siguientes funciones:

a) a c)

d) Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 22 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y atendiendo a los principios previstos en la misma, el Organismo tendrá como responsabilidad coadyuvar en el cumplimiento de esa Ley.

e) a z)...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Durante los tres meses a la entrada en vigor del presente decreto y con base en lo previsto en el mismo, el Ejecutivo federal deberá realizar las adecuaciones reglamentarias necesarias para su debido cumplimiento.

Notas

1 Periódico *La Jornada*. Lunes 27 de septiembre de 2010, página 43.
<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/27/sociedad/043n1soc>

2 http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Prevencion_maltrato_hacia_PAM.pdf

3 Algunas investigaciones han aplicado instrumentos de medición para evaluar y analizar los programas de asistencia social de la ciudad de México durante diferentes periodos de tiempo. De un total de 115 instituciones en el área metropolitana se les aplicó un cuestionario a 33 de ellas, clasificadas en 3 grupos: instituciones privadas, con fines lucrativos, instituciones de la junta de asistencia privada e instituciones gubernamentales. La evaluación se realizó mediante el instrumento propuesto por la Organización Panamericana de la Salud denominado Firevicius que sirve para la evaluación de la infraestructura, el personal y los programas de acción. Los resultados mostraron que son los establecimientos privados de cuidado prolongado aquellas que reportaron una calificación por debajo del promedio esperado. Lo que demuestra que los servicios privados por la fuerza del mercado no necesariamente tienen el mejor servicio otorgado (Gutiérrez, 1996 y 1998).

4 Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores. OMS, Ontario, 17 de noviembre de 2002. Factores de riesgo.

5 Del Maltrato al Trato Digno. Lunes, 16 de febrero de 2004. Políticas y Derechos. Curso de prevención de la violencia contra el adulto mayor. Cáritas de Tacna – Perú. (Publicado por la RLG el 11-3-2003)
<http://www.gerontologia.org/noticia.php?id=120>

6 Antología de Prevención de la Violencia y Maltrato en Contra de los Adultos Mayores. Cáritas Bienestar del Adulto Mayor I.A.P. Página 5.
http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Antologia_Prevencion_Violencia_Contra_Adulto_Mayor.pdf

7 Carrillo, R. (1992). *Battered dreams: Violence against women as an obstacle to development*. New York: U.N. Fund for Women.

8 Doctor Jaime Enrique Encinas. *El anciano y la familia*. UNAM 1998.

9 Encuesta Nacional sobre Violencia contra las mujeres 2003 (ENVIM)

10 Implicaciones intrafamiliares de la población de la tercera edad, ponencia presentada en el seminario *Análisis y reflexión sobre el envejecimiento demográfico en México*. El Colegio de México.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11201911> 2003.

11 Capítulo Tercero. Situación Socio-Demográfica de los Adultos Mayores En México. Capítulo Tercero. Situación Sociodemográfica de los Adultos Mayores En México 111-135. 5. Transferencias Intergeneracionales y Redes Sociales.

12 Se celebra cada 1 de octubre tras ser designado en 1990 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

13 Fundación para el Bienestar del Adulto Mayor.

14 http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/esta_disticas/2013/adultos0.pdf

15 El envejecimiento en México: Un análisis sociodemográfico de los apoyos sociales y el bienestar de los adultos mayores. Tesis Presentada por Verónica Zenaida Montes de Oca Zavala. Para obtener el título de doctora en ciencias sociales con especialidad en estudios de población dirección de tesis: Orlandina de Oliveira. El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios de Población. México, DF, 2001. http://envejecimiento.sociales.unam.mx/archivos/Tesis_Doctoral.pdf

16 Chappell, AL (1992). Towards a sociological critique of the normalisation principle. *Disability, Handicap and Society*, 7, 35-51.

17 “Análisis del Sistema de Protección Social al Adulto Mayor en Ecuador y el Cantón Azogues”. Monografía: Verónica Priscila Sacoto Cabrera. Marzo 2011 http://www.voxlocalis.net/revistas/num43/doc/Monografia_por_ciento20final_01_6.pdf Página 36.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de febrero de 2015.

Diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos (rúbrica)