

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA LOURDES CELENIA CONTRERAS GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Lourdes Celenia Contreras González, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción XII al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de derechos de los adultos mayores, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Las personas mayores enfrentan un conjunto de desventajas específicas que colocan en situación de vulnerabilidad sus derechos humanos y su dignidad como personas. Los derechos sociales, económicos y políticos de las personas mayores carecen de un sistema integral de protección que garantice su ejercicio pleno, por tanto, es imperioso incorporar enfoques y perspectivas a los procesos de construcción de las acciones del Estado que hagan posible una atención integral, diferenciada, específica y basada en la vigencia efectiva de sus derechos humanos.

La política de desarrollo social implantada en México en las últimas décadas ha privilegiado un enfoque de derechos sociales. Sin embargo, los resultados obtenidos han sido insuficientes si tomamos en cuenta que apenas en 2016 se registró un mínimo descenso en la proporción de población en situación de pobreza, de conformidad con los resultados de la medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016). Estos resultados muestran que 43.6 por ciento de la población, es decir, 53.4 millones de personas, viven en pobreza.

La insuficiencia de los resultados de la Política de Desarrollo Social afecta a todos los sectores y grupos poblacionales de México, sin embargo, para los efectos de la presente Iniciativa cobra especial significado el enfoque aplicado para la atención de las personas mayores, que son aquellas que tienen 60 años o más de edad.

De conformidad con información generada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi, 2017), en México habitaban 12 millones 973 mil 411 personas de 60 y más años. De ellas, 53.9 por ciento corresponde a mujeres y 46.1 a hombres. En el país hay 33.5 millones de hogares, y en 30.1 por ciento de ellos reside al menos 1 persona mayor. Del mismo modo, hay 1.6 millones de personas de 60 y más años que viven solas, y la mayoría son mujeres.

Es importante, más allá de la utilidad de la evaluación de la política de desarrollo social, aplicar un enfoque de derechos humanos para ubicar la problemática de acceso efectivo a los derechos sociales de las personas mayores. En tal sentido, resulta apropiado conocer lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha observado al respecto. En el *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores en México 2019*, la CNDH observa lo siguiente:

A pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la expedición de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, el Estado mexicano no ha logrado incorporar plenamente el enfoque de derechos humanos y sus obligaciones internacionales en la materia tanto en las políticas públicas, estrategias, como en las acciones dirigidas a atender los problemas de ese grupo etario, pues aún predomina un modelo de atención en el cual las personas mayores son objeto de asistencia social y no sujetos de derechos... Su actual línea de trabajo parte de “carencias sociales” en vez de realización de derechos, lo cual establece un abordaje reparador y no preventivo que fomenta las prácticas asistencialistas.

La CNDH remarca la necesidad de que la política de desarrollo social trascienda el enfoque asistencialista, con el objeto de que prevalezca la perspectiva de derechos humanos en el diseño y la implantación de dicha política. Desde luego, la CNDH no descalifica en sí mismas las acciones de asistencia social dirigidas a las personas mayores, pero sí establece que la política de desarrollo social debe asumir que el Estado tiene la obligación irrenunciable de garantizar plenamente los derechos de las personas mayores para poder ser autosuficientes y ejercer sus derechos con autonomía.

Dado que en las observaciones de la CNDH mencionadas se hace referencia a los instrumentos internacionales que reconocen derechos de las personas mayores, es pertinente mencionar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La convención fue adoptada en 2015, y a la fecha están pendientes la firma y ratificación por el Estado mexicano.

La OEA (2019) refiere que la convención tiene por objeto “promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad”.

Se trata del primer instrumento internacional de su tipo que agrupa y especifica los derechos humanos y principios que deben incluirse en la legislación, políticas públicas y programas nacionales para lograr la independencia, autonomía, salud, seguridad, integración y participación de las personas de 60 años o más, y eliminar la discriminación por motivos de edad.

La CNDH hace referencia a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) expedida en 2002. En el citado informe, aquella destaca que la LDPAM reconoce como derechos humanos de las personas de 60 años o más los siguientes:

- A la integridad, dignidad y de preferencia. Implican el derecho a recibir protección del Estado, las familias y la sociedad para tener acceso a una vida de calidad, así como al disfrute pleno de sus derechos.
- A la certeza jurídica. Recibir un trato digno y apropiado por las autoridades en cualquier proceso jurisdiccional en el que se vean involucrados.
- A la salud, la alimentación y la familia.
- A la educación. Las personas mayores tienen el derecho preferente de recibirla, en todos los niveles.
- Al trabajo. Las personas mayores tienen derecho de acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio.
- A la asistencia social. En caso de desempleo, discapacidad o pérdida de los medios de subsistencia, serán sujetos de asistencia social, y beneficiarios de programas.

Dicha ley establece cinco principios rectores para el cumplimiento adecuado de sus objetivos:

1. Autonomía y autorregulación. Todas las acciones que se realicen en beneficio de personas mayores deben orientarse a fortalecer su independencia, capacidad de decisión, desarrollo personal y comunitario.
2. Participación. La inserción de las personas mayores en todos los órdenes de la vida pública. En los ámbitos de su interés serán consultados y tomados en cuenta; asimismo, se promoverá su presencia e intervención.

3. Equidad. Es el trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para el bienestar de las personas mayores, sin distinción por género, situación económica, identidad étnica, fenotipo, credo, religión o cualquier otra circunstancia.
4. Corresponsabilidad. La concurrencia y responsabilidad compartida de los sectores público y social, en especial de las comunidades y familias, para la consecución del objeto de esa ley.
5. Atención preferente. Obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado a implantar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas mayores.

Como se observa, el marco jurídico nacional y los instrumentos internacionales reconocen ampliamente los derechos humanos de las personas mayores. Sin embargo, sigue presente el problema de que, según se dijo, el Coneval y la CNDH coinciden en que es necesario fortalecer y ampliar las perspectivas a partir de las cuales se diseña e instaura la política de desarrollo social, con objeto de que prevalezca un enfoque progresivo de respeto y realización de los derechos humanos de este sector de la población.

Por tanto, en la presente iniciativa se propone reformar la Ley General de Desarrollo Social, como una forma de contribuir a fortalecer y actualizar los mandatos legales que sustentan la el diseño de la política de desarrollo social.

Argumentación

En el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano estamos convencidos de que la sociedad mexicana, en toda su diversidad, reclama la construcción de un país incluyente, justo y solidario, que tenga como base un amplio enfoque de derechos humanos y respeto irrestricto a la dignidad de las personas, en especial aquellas que presentan un cuadro de desventajas importantes como lo son las personas mayores.

El respeto de la dignidad de las personas mayores, de la plena vigencia de sus derechos humanos, requiere, entre muchas otras cosas, que el Estado garantice el acceso efectivo a sus derechos sociales, a partir de un enfoque de reconocimiento de esos derechos y no como un esquema de dádivas y apoyos asistencialistas que se “dan” a este grupo poblacional.

Por tanto, se necesita incorporar el principio del enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor, así como la perspectiva de ciclo de vida, en el diseño e implementación de la Política de Desarrollo Social, de tal forma que todas las estrategias, programas y acciones se revisen y adopten estas perspectivas y principios.

En función de ello, vale la pena volver a la citada Convención de la OEA, para conocer los principios generales que proclama en el Artículo 2, porque de este conjunto de principios, se derivan derechos específicos:

- a) La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor.
- b) La valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo.
- c) La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.
- d) La igualdad y no discriminación.
- e) La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.

- f) El bienestar y cuidado.
- g) La seguridad física, económica y social.
- h) La autorrealización.
- i) La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida.
- j) La solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria.
- k) El buen trato y la atención preferencial.

l) El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.

...

Este conjunto de principios y derechos se condensan en el “enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor”, que tiene que ver con una concepción del proceso de envejecimiento en la cual prevalece el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas.

La propia convención de la OEA establece en el artículo 2 la siguiente definición, crucial para efectos de la presente iniciativa:

Envejecimiento activo y saludable”: Proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comunidades y naciones. El concepto de envejecimiento activo y saludable se aplica tanto a individuos como a grupos de población.

Por tanto, en el contexto de la citada Convención de la OEA, se concibe la vejez como una construcción social de la última etapa del curso de vida, contribuyendo con ello a superar la visión prevaleciente donde a la vejez se le enfoca como una condición fatal de confinamiento que propicia el aislamiento y la discriminación.

La CNDH (2019) establece que, para lograr la plena vigencia de los derechos humanos de las personas mayores, es indispensable que se adopte la perspectiva de ciclo de vida en todas las políticas del Estado, de tal forma que se impulse el fortalecimiento y mejora de los mecanismos institucionales disponibles para garantizar integralmente todos sus derechos.

La perspectiva de ciclo de vida permitirá que el diseño y la instauración de la política de desarrollo social privilegien la inclusión plena de las personas mayores en las actividades productivas, en el sistema educativo, el acceso a la salud, a partir del reconocimiento y respeto de su independencia, su autonomía y sus libertades, en un marco libre de discriminación institucional y social.

Con base en lo anterior, la presente iniciativa plantea realizar la adición de la fracción XII al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, en la siguiente forma:

Artículo 3. La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios:

I. a XI. [...]

XII. Perspectiva de ciclo de vida y enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor: Reconocimiento de que la vejez es una construcción social y un proceso vital en el que el Estado debe optimizar las oportunidades de bienestar físico, mental y social; de autonomía, libertad y participación, y de contar con protección, seguridad y atención, de las personas mayores, garantizando sus derechos humanos y su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Esta propuesta de adición del artículo 3 de la LGDS es congruente con la estructura y objeto de dicho artículo, porque contribuye a robustecer el conjunto de principios que deben regir la Política de Desarrollo Social. Es oportuno citar ese artículo para ilustrar la idea:

Artículo 3. La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios:

I. Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;

II. Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;

III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

IV. Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social;

V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;

VI. Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;

VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;

IX. Transparencia: La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz;

X. Perspectiva de género: Una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; que se plantea la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social; y

XI. Interés superior de la niñez: De conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y en los tratados internacionales aplicables de que el Estado mexicano sea parte.

La estructura del artículo 3 de la LGDS, nos muestra que los principios rectores de la política de desarrollo social son de distinta índole, pero muchos de ellos tienen el objeto de que se consideren los múltiples planos de diversidad que presenta la sociedad mexicana contemporánea. Tal vez el principio más parecido al que se propone en la presente Iniciativa, sea el establecido en la fracción XI, relativo al interés superior de la niñez, porque se refiere también a un grupo poblacional cuya atención requiere una perspectiva de ciclo de vida, similar a la de las personas mayores en lo general, pero con diferencias particulares evidentes.

Si consideramos que uno de los objetivos centrales de la Ley General de Desarrollo Social consiste en garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, definiendo los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social. Entonces, concluimos que la propuesta de la presente iniciativa es pertinente porque incorpora un principio de la mayor relevancia para que las personas mayores puedan acceder a los derechos sociales en un contexto institucional de libertad, autonomía, participación, inclusión y pleno respeto a su dignidad y derechos humanos.

La presente iniciativa aborda el ámbito de los derechos sociales de las personas mayores, y plantea una reforma de la Ley General de Desarrollo Social a efecto de fortalecer los principios rectores a que debe sujetarse la política de desarrollo social. De esta forma, las estrategias, los programas y las acciones de esta política contarán con referentes que permitan incorporar perspectivas y enfoques adecuados.

Con base en todo lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XII al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social

Único. Se **adiciona** la fracción XII al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 3. La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios:

I. a IX. [...]

X. Perspectiva de género: Una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; que se plantea la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social;

XI. Interés superior de la niñez: De conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y en los tratados internacionales aplicables de que el Estado mexicano sea parte; y

XII. Perspectiva de ciclo de vida y enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor: Reconocimiento de que la vejez es una construcción social y un proceso vital en el que el Estado debe optimizar las oportunidades de bienestar físico, mental y social; de autonomía, libertad y participación, y de contar con protección, seguridad y atención, de las personas mayores, garantizando sus derechos humanos y su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Transitorio

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

Bibliografía

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). Derechos Humanos de los Adultos Mayores, 19 de septiembre de 2019. Sitio web: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/27-DH-Adultos_Mayores.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). Informe Especial Personas Adulto Mayores, 19 de septiembre de 2019. Sitio web:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INFORME_PERSONAS_MAYORES_A19.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Medición de la Pobreza, 19 de septiembre de 2019, de Coneval. Sitio web:

http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

Contacto Hoy (2017). Más de 12 millones de personas en México son adultos mayores, Inegi, 19 de septiembre de 2019. Sitio web: <https://contactohoy.com.mx/mas-de-12-millones-de-personas-en-mexico-son-adultos-mayores-inegi/>

Organización de los Estados Americanos (2019). Tratados multilaterales internacionales, 2019, de OEA. Sitio web:

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de septiembre de 2019.

Diputada Lourdes Celenia Contreras González (rúbrica)