

# ENVEJECIMIENTO Y PERSONAS MAYORES EN AMÉRICA LATINA:

## DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS URBANAS

*Mariana Paredes*

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY)

### RESUMEN

Este artículo realiza un recorrido por las principales problemáticas vinculadas a los entornos físicos de las personas mayores. En el entendido de que el envejecimiento constituye una revolución demográfica que tendrá lugar en la región latinoamericana en las próximas décadas, los desafíos que se imponen se vinculan no solo a dar cuenta del aumento de la proporción de personas mayores con sus características y heterogeneidad, sino también a generar procesos de inclusión de esta población creciente en el ámbito en que desarrollan su vida cotidiana. Para ello, nos introduciremos en la articulación de las políticas de vejez con las políticas urbanas que han tenido lugar en la región en distintos ámbitos en los últimos veinte años así como en algunos indicadores diseñados para dar cuenta de la adaptabilidad del entorno a la realidad de la vejez (transporte público, accesibilidad, seguridad).

**Palabras clave:** vejez - América Latina - indicadores - políticas urbanas

### ABSTRACT

This article takes a tour of the main problems linked to the physical environments of the elderly. Aging is a demographic revolution that will take place in the Latin American region in the coming decades; the challenges have to do not only with accounting for the increase in the proportion of older people with their characteristics and heterogeneity, but also to generating processes of inclusion of this growing population in the area in which they live their daily lives. For this we will introduce the articulation of old age policies with urban policies that have taken place in the region in various areas in the last twenty years as well as some indicators designed to account for the adaptability of the environment to the reality of the old age (public transport, accessibility, urban safety).

**Keywords:** ageing - Latin America - indicators - urban policies.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo procura dar cuenta del progresivo proceso de envejecimiento demográfico por el que están atravesando las poblaciones latinoamericanas así como los desafíos que esto presenta en el ámbito de las políticas públicas, en particular en las que se refieren a temas urbanos. En los últimos veinte años el avance en políticas de vejez ha sido sustantivo: efectivamente, desde la aparición del Plan de Acción de Madrid en la región se ha procurado dar seguimiento en distintas instancias promoviendo los acuerdos de los gobiernos en variadas acciones que contemplan también las voces de las personas mayores en la sociedad civil. Esto supone un progresivo avance en la incorporación de la perspectiva de derechos teniendo en cuenta la protección específica de derechos de las personas mayores dada su vulnerabilidad y discriminación en muchos aspectos. El viraje más importante se ha producido en la aprobación de la Convención Interamericana de Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores en el año 2015, en proceso aún de ratificación por varios países de la región. Este se constituye en el primer instrumento vinculante que compromete a los gobiernos a la protección de derechos en la vejez.

Desde la aprobación del Plan de Madrid –y dentro de la enumeración de áreas prioritarias para la acción en materia de políticas públicas– los denominados “entornos físicos y sociales propicios y favorables a la vejez” constituyen una delimitación específica de temáticas que no incluyen las clásicas de seguridad económica y salud pero que a la vez se caracterizan por una enorme amplitud de iniciativas y conceptos vinculados al proceso de envejecimiento. Estos temas generan nuevas aproximaciones de las políticas sociales de vejez, dado que abarcan temáticas que van desde la discriminación y el abuso hasta la circulación en los espacios públicos y la adaptabilidad de la vivienda y las ciudades pasando por las redes de apoyo sociales, familiares y comunitarias de las personas mayores. Dada esta variedad, hemos optado en este artículo por remitirnos a la evolución que ha tenido este tema en las agendas regionales y centrarnos finalmente en la articulación desarrollada entre políticas urbanas y vejez.

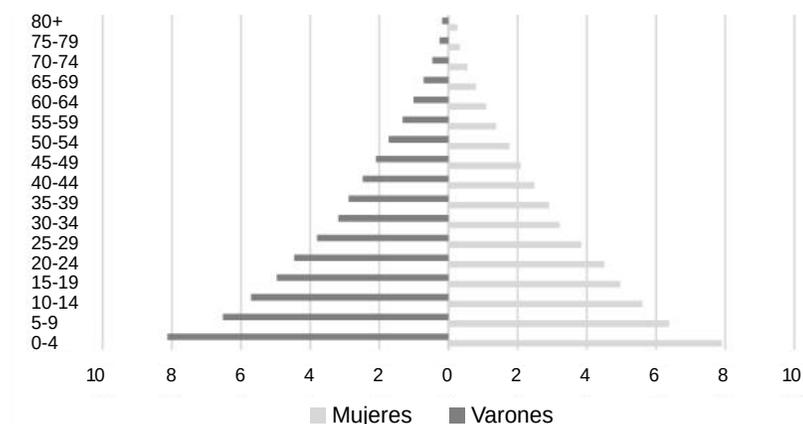
El abordaje de la temática es meramente descriptivo e ilustrativo de un recorrido que se ha dado en la región acerca de la necesidad de adaptar los entornos urbanos a una población envejecida, cuestión que se convertirá en una realidad para muchas ciudades latinoamericanas en las próximas décadas. En primer lugar, ubicaremos a la región en relación con el envejecimiento demográfico; en segundo lugar, realizaremos un recorrido por la definición de acciones y políticas en el ámbito de los entornos físicos y luego introduciremos un análisis específico de los documentos más recientes en materia de acciones concretas para generar en las ciudades iniciativas que contemplen el desarrollo urbano en general y las necesidades de las personas mayores en particular.

## EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN AMÉRICA LATINA

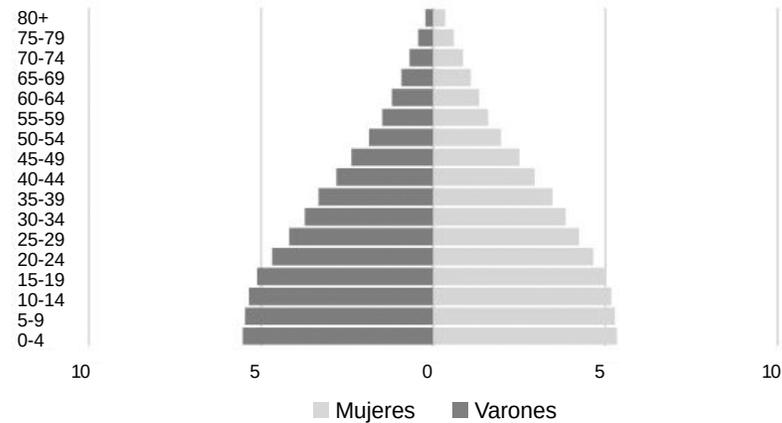
La revolución demográfica del siglo XXI es el envejecimiento poblacional. Durante el siglo XX lo fue el descenso de la mortalidad seguido de la explosión de la natalidad y el posterior descenso del promedio de hijos que tienen las mujeres. Este proceso –denominado transición demográfica– ha tenido lugar en distintas partes del mundo con temporalidades y ritmos específicos según regiones y países. En tanto los países europeos han liderado este proceso iniciando la transición en el siglo XIX, la región latinoamericana lo transita a lo largo del siglo XX con variantes significativas según los países y de acuerdo con contextos sociales e históricos específicos.

En el caso de América Latina esta transición ha registrado mayor velocidad que en otras regiones del mundo y con grandes heterogeneidades al interior de los países. En términos generales, el descenso de la mortalidad se inicia en la primera mitad del siglo XX en tanto que a partir de allí se registra un descenso acelerado de la fecundidad (Guzmán *et al.*, 2006). En este contexto se han destacado los países del cono sur –Argentina y Uruguay– en su modelo de transición temprana a inicios del siglo XX, que se verán acompañados por Chile y Cuba al promediar dicho siglo. En relación con estos procesos de transición –y a consecuencia de ellos– cambia profundamente la estructura de edades de las poblaciones. Más allá de la heterogeneidad en el continente, observamos claramente la convergencia hacia una vida cada vez más larga y un promedio de hijos cada vez menor en las poblaciones latinoamericanas. Es por ello que el proceso demográfico más destacable para la región en las próximas décadas será sin duda el envejecimiento poblacional. Este se puede observar a través de las pirámides poblacionales de la región.

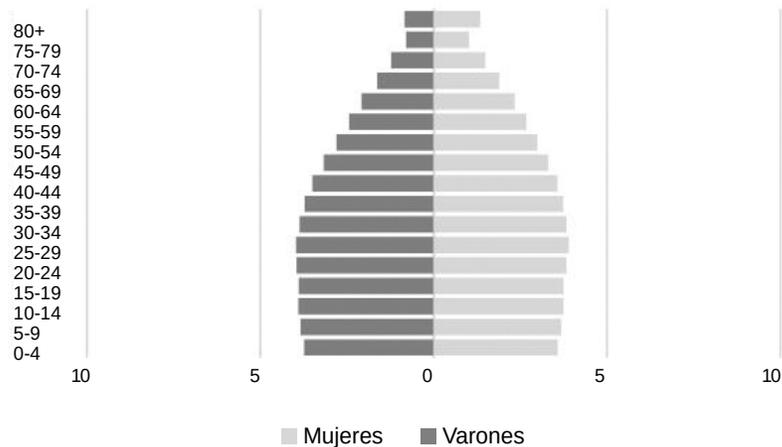
**Gráficos 1 a 3**  
**Pirámides de Población – América Latina y el Caribe 1950, 2000 y 2050**  
América Latina -1950



América Latina -1950



América Latina -2050



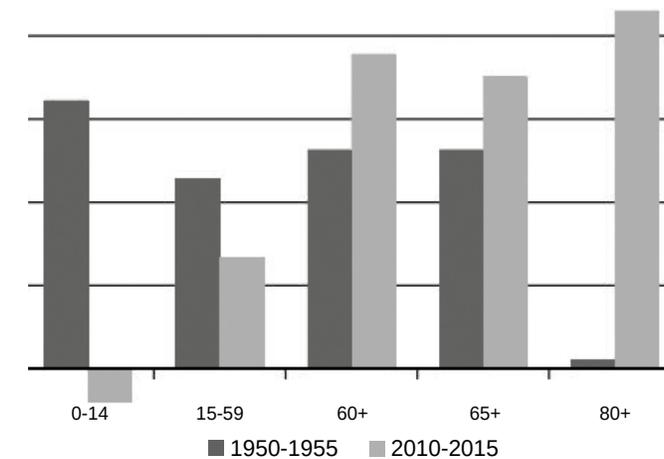
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>. La pirámide del 2050 corresponde a proyecciones de población.

Como podemos observar a través de las pirámides de población, el cambio en la estructura de edades es extremadamente significativo en un siglo. De una pirámide de población de base ancha pasamos en el año 2000 a un claro proceso de envejecimiento poblacional, en el cual la rectangularización de la imagen refleja los avances del proceso de transición demográfica en la región. Podemos notar, a mitad del siglo pasado, un porcentaje significativo de niños menores de 6 años dando cuenta de las altas tasas de natalidad. A esta altura únicamente algunos países del cono sur –Argentina y Uruguay– habían iniciado el descenso de la mortalidad y la fe-

cundidad; el mayor descenso se registró pasada la década de 1970 y hacia el año 2000 muchos países presentaban un promedio de hijos por mujer inferior a 3 y una esperanza de vida que supera los 70 años. Es así que las poblaciones de los distintos países latinoamericanos tienen menos hijos y a su vez comienzan a vivir más años, lo que se traduce en un aumento proporcional de las personas mayores en la población. Aun así, tomando la región en su conjunto, este proceso se verá acentuado en las décadas que estamos atravesando, pudiéndose afirmar que la región latinoamericana pasará a contar con una población claramente más envejecida, incluso con edades que superen los 80 años.

Efectivamente, si observamos las tasas de crecimiento específico por grandes grupos de edades de la población entre 1950 y 2015, los menores de 15 años registran un guarismo negativo, en tanto que el grupo que más aumenta es el de personas mayores y, en particular, los que superan los 80 años, cuya tasa de crecimiento supera el 4% anual.

**Gráfico 4**  
Tasas de crecimiento por grupos de edades: América Latina 1950-2015



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division Profiles of Ageing, (POP/DB/PD/WPA/2017)

Según las proyecciones demográficas, América Latina contará hacia el 2050 con más de 40 mil millones de personas mayores de 80 años, una de cada cuatro personas será mayor de 60 años y la proporción de personas mayores de 64 (19,4%) será mayor que la de menores de 14 años (17%). Podemos, entonces, notar claramente que la población que crecerá en mayor medida es la de personas mayores y, en particular, la de las edades más avanzadas de esta población. Según indican las proyecciones demográficas, esta franja de personas seguirá en aumento en América Latina y se estabilizará sobre el año 2070 (UN, 2017).

Esto implica que la población dejará de crecer en números absolutos pero no en la proporción de personas mayores y en el crecimiento respectivo de estos grupos de edades. Pasada la mitad del presente siglo, en la enorme mayoría de los países asistiremos a sociedades envejecidas, lo cual supone grandes desafíos para el desarrollo, la convivencia social y los vínculos intergeneracionales en los distintos ámbitos de relacionamiento, desde las familias a los espacios públicos.

El proceso de envejecimiento suele conllevar, además, algunas particularidades específicas en la población de personas mayores: el sobre-envejecimiento y la feminización. Esto quiere decir que, entre la propia población de personas mayores, aumenta significativamente el peso de los más mayores y, a su vez, dada la mayor esperanza de vida entre las mujeres en relación con los varones, se agudiza este proceso en la población femenina a medida que avanzan las edades. Por lo tanto, la presencia de mujeres muy mayores irá también en aumento.

Hay otra tendencia que atañe a la distribución de las personas en el territorio y que ha ido en creciente aumento también: es el de la urbanización, es decir, un progresivo aumento de personas que viven en áreas urbanas en relación con las áreas rurales. En este contexto, también América Latina se destaca en el mundo, dado que el 81% de su población vive en áreas urbanas, en tanto que el continente africano, por ejemplo, presenta el 43% de personas urbanizadas (UN, 2018).

La urbanización y el envejecimiento son procesos que van también correlacionados. Aun cuando se reduzca la escala territorial para analizar esta articulación, sus características se repiten: el envejecimiento se produce también de manera intensa en las ciudades, entre las que destacan el Gran Buenos Aires en Argentina y Río de Janeiro en Brasil. A su vez, dentro de las áreas urbanas se puede observar la “zonificación” del envejecimiento en ciertos municipios o distritos céntricos de las ciudades (Huenchuán, 2018). Esto supone un desafío importante para las políticas sociales y urbanas que veremos más adelante. Primeramente revisaremos el proceso que han seguido las políticas dirigidas a la vejez en América Latina y el Caribe, cuya trayectoria es intensa en lo que va del presente siglo.

## **LAS POLÍTICAS DE VEJEZ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

En el año 2002 se celebró en Madrid la Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento, veinte años después que la celebrada en Viena. Esta instancia marca un hito en el tratamiento de los temas de envejecimiento en el mundo: en primer lugar, porque instala el tema en la agenda internacional; en segundo lugar, porque se convoca a múltiples actores para la discusión, lo que da lugar a la incorporación del paradigma de derechos y, en tercer lugar, porque de allí surge un

compromiso que servirá de guía para las acciones en materia de vejez y envejecimiento.

Dicha asamblea tuvo como tema central las cuestiones del envejecimiento –y su manifestación diferencial según el desarrollo de los países–; su objetivo fue acordar una estrategia de acción global para enfrentar las consecuencias del proceso de envejecimiento de las poblaciones. La discusión se desarrolló en sesiones plenarios, mesas redondas, talleres y jornadas, teniendo en cuenta actores académicos, gubernamentales y de la sociedad civil que multiplicaron visiones sobre la temática (Montes de Oca, 2003).

De esta Asamblea surgió la organización de las acciones en políticas públicas, en el Plan de Acción de Madrid del Envejecimiento, enmarcadas en tres áreas: personas mayores y desarrollo, salud y bienestar y entornos físicos para las personas mayores. A partir de allí, en el contexto de América Latina, la División de Población de la Cepal (Celade) empezó a desarrollar acciones como punto focal en envejecimiento organizando sucesivas conferencias regionales intergubernamentales con una periodicidad de cuatro o cinco años: Santiago, 2003; Brasilia, 2007; Costa Rica, 2012 y Asunción, 2017.

En relación con las tres áreas prioritarias cabe mencionar que todas van incorporando progresivamente la perspectiva de promoción y protección de derechos de las personas mayores: la primera refiere a acciones vinculadas con la promoción de la integración de las personas mayores al desarrollo de los países y agrupa temáticas vinculadas a la seguridad social, el desarrollo económico y productivo de las personas mayores, la promoción de la participación y la educación. El área de salud y bienestar define la promoción de un enfoque integral de salud, tanto en relación con la cobertura como con la calidad de los servicios brindados a las personas mayores en los distintos sistemas de salud y centros de larga estadía. Finalmente, el área de entornos físicos y sociales se constituye en la más abarcadora y compleja en materia de acciones de política pública. Dentro de esta temática se incorporan tanto recomendaciones vinculadas a los entornos sociales de las personas mayores como redes de apoyo, comunitarias, sociales y familiares, discriminación, abuso y maltrato en la vejez como recomendaciones vinculadas a los entornos físicos –urbanísticos y habitacionales– de las personas mayores.

Los entornos físicos de la vejez pueden tener varias escalas a su vez y van desde la vivienda en la que habitan las personas mayores –su calidad, el régimen de propiedad– como el transporte público y la adaptabilidad de la ciudad. Dada la focalización de este artículo en las políticas referidas a los entornos físicos y a los procesos de urbanización, recogemos en los recuadros correspondientes los textos que –en las distintas conferencias– reflejan la visión sobre estos temas.

**Recuadro 1**

Primera Conferencia Intergubernamental de Envejecimiento en América Latina y el Caribe - Santiago (2003).

Entornos físicos y sociales favorables. Objetivo 1: adaptación del entorno físico a las características y necesidades de las personas mayores para lograr una vida independiente en la vejez. Acciones a) Promover iniciativas que permitan a los adultos mayores acceder a financiamiento para adquirir una vivienda o adaptar la propia a sus nuevas necesidades de habitabilidad y seguridad. b) Introducir en la normativa que regula la construcción de viviendas a nivel nacional las necesidades de las personas mayores con relación a su accesibilidad, seguridad y dotación de servicios públicos. c) Adaptar los medios de transporte público a las necesidades de las personas mayores, velando por el cumplimiento, en los casos que así corresponda, de las disposiciones legales que regulan su accesibilidad, trato preferencial en asientos reservados y tarifas rebajadas. d) Introducir, en las políticas urbanas, la creación y habilitación de espacios públicos amigables y seguros, garantizando, mediante la eliminación de barreras arquitectónicas, la accesibilidad de las personas mayores e) Disminuir los riesgos de accidentes de tránsito en las personas mayores, a través de la educación peatonal y de conductores, la señalización adecuada de las vías públicas y los vehículos apropiados para el transporte de pasajeros.

Fuente: Cepal, 2003.

**Recuadro 2**

Segunda Conferencia Intergubernamental de Envejecimiento en América Latina y el Caribe-Brasilia (2007)

16. Promovemos la puesta en práctica de iniciativas para mejorar la accesibilidad del espacio público, adaptar las viviendas a las necesidades de los hogares multigeneracionales y unipersonales compuestos por personas de edad y facilitar el envejecimiento en el hogar con medidas de apoyo a las familias y en especial a las mujeres en las tareas de cuidado

Fuente: Cepal, 2011.

**Recuadro 3**

Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores - Tercera Conferencia Intergubernamental de Envejecimiento en América Latina y el Caribe - Costa Rica (2012)

10. Trabajaremos por mejorar las condiciones de vivienda y del entorno de las personas mayores para fortalecer su autonomía e independencia, a través de:  
a. Realizar los mayores esfuerzos para que las personas mayores disfruten de una vivienda adecuada y tengan alta prioridad en la asignación de viviendas o tierras, en especial en situaciones derivadas de crisis, emergencia, desplazamiento o desalojo forzado,  
b. Propiciar que las personas mayores vivan en un entorno seguro y saludable, incluido el acceso a servicios y facilidades de transporte,  
c. Crear y reacondicionar espacios públicos amigables y seguros, garantizando, mediante la eliminación de barreras arquitectónicas, la accesibilidad de las personas mayores.

Fuente: Cepal, 2012.

**Recuadro 4**

Declaración de Asunción (2017) - Cuarta Conferencia Intergubernamental de Envejecimiento en América Latina y el Caribe

8. Resaltamos que la vejez es un momento del curso de vida natural del ser humano que implica una experiencia plena en la dimensión biosicosocial y que deber ser sustentada desde un enfoque de derechos, por lo que resulta necesario generar entornos saludables, accesibles y propicios para que las personas envejecan en un lugar adecuado y que favorezcan el desarrollo de sus actividades

Fuente: Cepal, 2017.

Como podemos observar, con relación a las acciones vinculadas al área de entornos físicos, las Conferencias de Santiago y Costa Rica son bastante más explícitas en temas como vivienda, transporte, espacios públicos y las ciudades adaptadas a las personas mayores. Tanto en la Conferencia de Brasilia como en la Declaración de Asunción podemos notar que la mención al tema de los entornos es bastante menos significativa que en los documentos resultantes de otras agendas. Veremos, además, que emerge un nuevo asunto que va tomando prioridad en la agenda social latinoamericana que se vincula a los cuidados y que adquiere protagonismo en relación con otros temas dentro del área de entornos físicos y sociales.

A lo largo del período de casi 15 años –desde 2003 a 2017– que abarca el recorrido de las conferencias regionales analizadas es de destacar un cambio de paradigma progresivo y sustantivo que se va instalando en las agendas y que se vincula con la incorporación de la dimensión de derechos en el diseño, ejercicio, seguimiento y monitoreo de estas políticas públicas. Si bien esta dimensión estaba presente en el Plan de Acción de Madrid, se va incorporando progresivamente cada vez con más fuerza en la región latinoamericana. El punto culminante de este avance lo constituye la formulación –en el ámbito interamericano– de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA. Dicha convención plantea como principios generales la promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor; su papel en la sociedad y contribución al desarrollo; dignidad, independencia y autonomía de las personas mayores; derecho a la participación e integración social, al bienestar y el cuidado, a la seguridad física, económica y social; buen trato y atención preferencial, protección judicial efectiva. (Paredes, 2016).

Los derechos que establece la convención son los siguientes: igualdad y no discriminación por edad, vida y dignidad en la vejez, independencia y autonomía, participación e integración comunitaria, seguridad y vida sin violencia, no sometimiento a tortura ni a penas o tratos crueles o degradantes, brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, derechos de las personas mayores en cuidados

de largo plazo, libertad personal, libertad de expresión, opinión y acceso a la información, nacionalidad y libertad de circulación, privacidad e intimidad, seguridad social, trabajo, salud, educación, cultura, recreación y esparcimiento, vivienda, medio ambiente sano, accesibilidad y movilidad personal, derechos políticos, de reunión y de asociación, situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, igual reconocimiento como persona ante la ley, igualdad y no discriminación por edad (OEA, 2015). Esta Convención es el primer instrumento que se constituye de carácter vinculante para los países que lo han ratificado, que hasta el momento son Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay.

Como podemos observar por esta enumeración, los derechos protegidos en la Convención son varios y se articulan a su vez con las áreas prioritarias de políticas como se expresa en el cuadro 1:

**Cuadro 1**

Derechos protegidos en la Convención de la OEA  
y su articulación con las áreas prioritarias definidas en el Plan de Madrid

OEA	Derechos protegidos	Plan de Acción de Madrid			
		Desarrollo	Salud y bienestar	Entornos físicos	Entornos sociales
5	Igualdad y no discriminación por razones de edad	X			X
6	Vida y dignidad en la vejez	X	X		X
7	Independencia y autonomía		X	X	X
8	Participación e integración comunitaria	X			X
9	Seguridad y vida sin ningún tipo de violencia			X	X
10	No ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes				X
11	Brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud		X		
12	Servicios de cuidado de largo plazo		X		X
13	Libertad personal	X	X	X	X
14	Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información	X			X
15	Nacionalidad y libertad de circulación	X		X	X
16	Privacidad e intimidad				X
17	Seguridad social	X			
18	Trabajo	X			
19	Salud		X		
20	Educación	X			
21	Cultura	X			
22	Recreación, esparcimiento y deporte		X	X	X

23	Propiedad	X			
24	Vivienda	X		X	
25	Medio ambiente sano		X	X	X
26	Accesibilidad y movilidad personal			X	
27	Políticos	X			X
28	Reunión y asociación	X			X
29	Riesgo y emergencias humanitarias	X	X	X	X
30	Igual reconocimiento como persona ante la ley	X	X	X	X
31	Acceso a la justicia				X

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los documentos correspondientes.

El derecho a la vivienda, el medio ambiente sano, la accesibilidad y la movilidad personal son derechos a proteger que se vinculan estrechamente con el área de entornos físicos. Aun así, hay otros que también podrían tener injerencia indirecta: la libertad, la independencia y la seguridad.

El recorrido que hemos realizado hasta aquí refiere explícitamente a los avances vinculados a la población específica de personas mayores focalizando en el área de interés de los entornos físicos. Pero cabe mencionar que, actualmente, la agenda de desarrollo sostenible está siendo guiada hacia 2030 por los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el ámbito de las Naciones Unidas. Estos no se dirigen específicamente a determinadas poblaciones, sino que establecen objetivos temáticos entre los cuales, en algunos casos, se menciona la edad. Se establecen 17 objetivos vinculados a distintas temáticas, entre los cuales aparecen, en el objetivo número 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles), los temas urbanísticos y ambientales que veremos a continuación, que se constituyen en un nuevo documento orientador en materia de políticas urbanas en general, no necesariamente específicas de las personas mayores.

## LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS POLÍTICAS URBANAS

Desde el año 2015, Naciones Unidas mantiene una agenda de acciones hacia el 2030 plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien esta agenda es múltiple y abarca variedad de temáticas, nos detendremos a continuación en las políticas vinculadas a los temas urbanísticos.

Al respecto, el objetivo 11 de los ODS plantea algunos conceptos vinculados a la generación de ciudades amigables en referencia a la creciente urbanización de las poblaciones. Estos se vinculan también con acciones relacionadas con el cuidado del ambiente. Como mencionamos anteriormente, los procesos de urbanización se

articulan también con la realidad del envejecimiento poblacional, dado que un gran contingente de personas mayores se concentra en las ciudades. El planteo proveniente de los ODS se vincula a “mejorar la planificación y la gestión urbanas para que los espacios urbanos del mundo sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, así como incluir ciudades de “oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos”.<sup>1</sup>

Las metas de este objetivo son, como podemos observar en el recuadro 5:

#### Recuadro 5

##### Metas Objetivo 11 - Objetivos de Desarrollo Sostenible

- 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- 11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
- 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- 11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- 11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
- 11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

Fuente: ODS <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

En base a estas metas se ha desarrollado una serie de indicadores en el ámbito latinoamericano,<sup>2</sup> de los cuales conviene resaltar el 11.2.1 (proporción de la población que tiene fácil acceso al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad), el 11.3.2 (proporción de ciudades que cuentan con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas y funcionan con regularidad y democráticamente) y el 11.7.1, destinado a la disponibilidad de espacios abiertos de uso público así como a la pondera-

<sup>1</sup> Tomado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

<sup>2</sup> Recomendamos revisar el documento La agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2018).

ción del acoso físico en el espacio público (Naciones Unidas, 2018). Más allá de estos direccionamientos generales, nos centraremos a continuación en análisis y recomendaciones específicas que se han realizado para facilitar la articulación de las políticas urbanas con la situación de las personas mayores.

## PERSONAS MAYORES Y POLÍTICAS URBANAS

La adaptación de los entornos físicos a las personas mayores ha sido incorporada por la Organización Mundial de la Salud en un programa específico orientado a la adaptación de entornos de las personas mayores. Los objetivos del programa están dirigidos a “abordar los factores ambientales y sociales que contribuyen a un envejecimiento activo y saludable” y a “brindar apoyo a ciudades y comunidades para que vayan adaptándose a las personas mayores, abordando ocho dimensiones de sus necesidades: entorno construido, transportes, vivienda, participación social, respeto e integración social, participación cívica y empleo, comunicaciones, y servicios de apoyo comunitario y de salud”.<sup>3</sup>

En este contexto se implementa la Red Mundial de la OMS de Ciudades y Comunidades Adaptadas a las Personas Mayores, que ofrece una guía elaborada en el año 2015 para establecer productos concretos en el entorno físico vinculados a planificación urbana, diseño de espacios y edificios públicos, opciones de diseño de viviendas y costos y concepción del transporte. Estos se dirigen a lograr resultados vinculados a la facilidad en el tránsito peatonal; la accesibilidad de los espacios, edificios y transportes públicos; la asequibilidad de la vivienda y la seguridad (OMS, 2015: 13).

En el marco de este proyecto se establecen indicadores que permitan dar cuenta del nivel de adaptabilidad de una ciudad a las necesidades de las personas mayores centradas en el transporte, el espacio público y la vivienda. En el cuadro 2 se indican las dimensiones, los indicadores y las fuentes de datos sugeridas.

#### Cuadro 2

Dimensiones, indicadores y fuentes. Ciudades amigables y personas mayores

Dimensión	Indicar	Fuente
Facilidad del tránsito peatonal en el barrio	Proporción de calles del barrio con sendas peatonales que satisfacen los criterios locales aceptados	Encuesta sobre el terreno acerca de las calles de la ciudad. Datos administrativos sobre planificación, carreteras e infraestructura urbanas
	Proporción de personas mayores que notifican que su barrio está adaptado a los peatones y las personas que utilizan sillas de ruedas y otros dispositivos de ayuda para la movilidad	Encuesta a personas mayores residentes

<sup>3</sup> [https://www.who.int/ageing/projects/age\\_friendly\\_cities\\_programme/es/](https://www.who.int/ageing/projects/age_friendly_cities_programme/es/).

Accesibilidad de los espacios y edificios públicos	Proporción de espacios y edificios públicos nuevos y existentes totalmente accesibles con silla de ruedas	Encuesta sobre el terreno acerca de espacios y edificios públicos nuevos y existentes Datos administrativos sobre planificación urbana, seguridad/permisos de construcción y parques
	Proporción de personas mayores que notifican que su barrio está adaptado a los peatones y las personas que utilizan sillas de ruedas y otros dispositivos de ayuda para la movilidad	Encuesta a personas mayores residentes
Accesibilidad de los vehículos de transporte público	Proporción de vehículos de transporte público con asientos reservados para personas mayores o personas con discapacidades	Datos administrativos de la autoridad de tránsito local
	Proporción de personas mayores que notifican que los vehículos de transporte público (por ejemplo, trenes, coches, autobuses) son físicamente accesibles para todas las personas, incluidas las que tienen limitaciones de movilidad, visión o audición	Encuesta de personas mayores residentes
Accesibilidad de las paradas de transporte público	Proporción de viviendas situadas a distancia caminable (500 m) de una parada de transporte público	Datos administrativos de la autoridad de tránsito local o de la oficina municipal de planificación urbana
	Proporción de personas mayores que notifican que las paradas de transporte público son accesibles	Encuesta de personas mayores residentes
Asequibilidad de la vivienda	Proporción de personas mayores que viven en un hogar que gasta menos del 30% de sus ingresos disponibles en vivienda	Censo de vivienda Datos administrativos del departamento de asuntos económicos o vivienda Informe sobre el gasto público
	Proporción de personas mayores que notifican que la vivienda en su barrio es asequible	Encuesta de personas mayores residentes

Fuente: Elaboración propia resumida en base a OMS (2015).

A partir de estas indicaciones podemos dar cuenta del panorama mínimo que se requeriría en cualquier ciudad para acercarse a las condiciones de adaptabilidad para generar la presencia de una mayor proporción de personas mayores, la que se mantendrá en aumento en el contexto de los procesos de urbanización.

Sin embargo, estos indicadores están planteados en términos ideales pero no necesariamente se poseen fuentes de información que permitan relevar los datos necesarios para dar cuenta de los avances. En relación con estas fuentes, es necesari-

rio considerar dos tipos de relevamiento: registros administrativos que generan los gobiernos locales y encuestas específicas que releven la percepción de grupos y subgrupos de personas mayores específicos: ya sea de toda la ciudad, de un barrio, de una zona, etc.

En este sentido, es pertinente señalar que las evaluaciones realizadas con relación a la disponibilidad de fuentes de datos para relevar estas prácticas no abundan. A modo de ejemplo, en una revisión específica realizada para México y España se ha demostrado que, si bien se cuenta con datos sobre la vivienda de las personas mayores en base a preguntas que releven los censos, no hay, sin embargo, datos relacionados con el entorno fuera de esta unidad (Garay *et al.*, 2017). Muchos instrumentos de relevamiento estadísticos y demográficos que tienen relativa periodicidad, como puede ser el caso de los censos y las encuestas continuas, se centran efectivamente en relevar características de infraestructura de la vivienda (hacinamiento, saneamiento, calidad de los materiales, etc.) pero no permiten analizar la situación más allá de las personas mayores de sus hogares.

Lo mismo ocurre en el caso uruguayo: si bien existe información sobre las características de la vivienda y el hogar de las personas mayores, no se dispone de relevamientos acerca del espacio urbano y las características para su circulación. Como ya se ha señalado en trabajos anteriores, la información oficial relativa al uso del espacio urbano, infraestructura de transporte y características del vecindario es una información que deberían proponerse como meta los gobiernos locales (Paredes *et al.*, 2010).

En un análisis comparativo de fuentes de datos en Argentina y Uruguay desde un enfoque de derechos se llega también a la conclusión de que la información en el área de entornos físicos y sociales es la que más escasea: aun cuando se puede recurrir a más de una fuente de datos, hay diferencias sustantivas en la forma en que es captada conceptualmente la información y en cuán representativa es (Ribotta *et al.*, 2014). En el caso argentino cabe mencionar que La Plata es una ciudad en donde, al iniciar el Programa de Ciudades Amigables de la OMS, se realizaron relevamientos de corte cualitativo, recogiendo la voz de las personas mayores acerca de las barreras percibidas para la circulación en el entorno. (OMS, 2015)

Desde una perspectiva de derechos, es clave, además, recoger la voz de las personas mayores. Como bien señala la OMS, mucha de la información para obtener indicadores debería provenir de encuestas que releven la percepción de las personas mayores residentes en las localidades de interés. Es probable que este tipo de relevamiento no adquiera –dadas sus características– dimensiones nacionales, pero sí debería estar incorporado de manera continua o periódica en los gobiernos provinciales, departamentales o de unidad menor (alcaldías, municipios, etc.).

Este tipo de instrumentaciones requiere, además, de visiones multidisciplinares que articulen actores diferentes sobre la temática del envejecimiento y el entorno.

En el ámbito de la gerontología ambiental, se ha señalado la necesidad de abordar desafíos teóricos y metodológicos que impliquen estudios longitudinales para abordar la movilidad residencial de las personas mayores en diferentes etapas de la vida (Sánchez, 2015).

Geógrafos, urbanistas y arquitectos deberían interactuar con gerontólogos, ciencias sociales y psicólogos para lograr una mejor comprensión de las necesidades de las personas mayores y el entorno donde se mueven en la vida cotidiana. Esto vincula no solo la cuestión de los servicios que se utilizan, sino también las redes sociales, familiares y comunitarias de las personas mayores. Contemplar una ciudad únicamente desde la visión de las personas mayores tampoco tiene sentido, dado que los factores de integración intergeneracional son sustantivos para una mejor convivencia de todas las edades en el espacio urbano.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos podido observar, los cambios demográficos convierten el envejecimiento en una realidad indiscutible, irreversible y progresiva en la región latinoamericana. El aumento de las personas mayores –junto con la intensificación de la urbanización– hace que pensemos en un eje de articulación entre la vejez y las necesidades de movilidad urbana. Ni el transporte ni las veredas ni el ambiente están adaptados en las distintas ciudades de la región a necesidades crecientes vinculadas al envejecimiento de las poblaciones que las habitan. Esta adaptación en muchos casos también involucra a otras edades y no se dirige a políticas únicamente de vejez, sino integradoras de varias poblaciones en condiciones específicas que muchas veces incluyen también a niños, embarazadas y personas con discapacidad. Por lo tanto, pensar en clave de políticas urbanas no es necesariamente pensar en clave de vejez, pero no por ello implica dejar de contemplar las condiciones específicas de estas poblaciones.

El abordaje requiere visiones multidisciplinarias y actores involucrados desde distintos lugares: gobiernos locales, ámbitos académicos, sociedad civil. También la incorporación de fuentes de datos continuas de relevamiento, no solo estadísticas y administrativas, sino también de índole visual, geográfica, etc. deberían estar articuladas para dotar de una visión holística la integración de las distintas edades en el espacio urbano. El análisis no debería realizarse únicamente de manera estática, sino también contemplando flexibilidad y variación en franjas horarias y en espacios diversos de la ciudad.

Las necesidades de las personas mayores irán en creciente aumento. Más allá de fomentar su autonomía, el propio proceso de envejecimiento individual derivará en mayores requerimientos de infraestructura en el entorno físico para facilitar la movi-

lidad en la vida cotidiana y no generar reclusión y aislamiento al interior de los hogares. La inclusión y la participación son prioritarias para una mejor integración intergeneracional de la vida social de la cual la convivencia urbana constituye un ingrediente fundamental. ■

## Referencias bibliográficas

CEPAL, *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Santiago, 2003. Santiago, 2004, p. 31. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/19608/LCG2228-1.pdf>.

-----, *Declaración de Brasilia*. Santiago, 2011, p. 10. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21505-declaracion-brasilia-segunda-conferencia-regional-intergubernamental>.

-----, *Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*. Santiago, 2012, p. 31. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21534-carta-san-jose-derechos-personas-mayores-america-latina-caribe>.

-----, *Informe de Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*. Asunción/Santiago, 2017. Disponible en: <https://conferenciaenvejecimiento.cepal.org/4/es/documentos/declaracion-asuncion.html>.

GARAY, Sagrario, Verónica Montes de Oca, Vicente Rodríguez, Fermina Rojo y Gloria Fernández, "Fuentes de datos e indicadores disponibles para medir los entornos sociales y físicos de la calidad de vida en la vejez en España y México". En: *Notas de Población* N° 105, 2017, pp. 13-52.

GUZMÁN, José Miguel, Jorge Rodríguez, Jorge Martínez, Juan Contreras y Daniela González, "La demographie de l'Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950". En: *Population* 5-6, Vol. 61, 2006, pp. 623-733.

HUENCHUÁN, Sandra, *Envejecimiento, personas mayores y agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Libros de la Cepal. 154. Santiago, 2018.

MONTES DE OCA, Verónica, "El envejecimiento en el debate mundial: reflexión académica y política". En: *Papeles de Población*, Vol. 9, N° 35, 2003, pp. 77-100.

OEA, *Convención interamericana sobre la protección de las personas mayores*, 2015. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_a-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp).

OMS, *Ciudades Globales Amigables con los Mayores: Una Guía*, Ginebra, 2007. Disponible en: <https://www.who.int/ageing/AFCSpanishfinal.pdf>.

-----, *Medición del grado de adaptación de las ciudades a las personas mayores: guía para el uso de los indicadores básicos*, Ginebra, 2015. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/203832/9789243509693\\_spa.pdf?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/203832/9789243509693_spa.pdf?sequence=1).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, 2019.

-----, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Nueva York, 2003. Disponible en: <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>.

PAREDES, Mariana, Maite Ciarniello y Nicolás Brunet, *Indicadores sociodemográficos de envejecimiento y vejez en Uruguay. Una perspectiva comparada en el contexto latinoamericano*. Montevideo: Lucida Ediciones, 2010.

-----, "Políticas de vejez en Uruguay: el tránsito hacia un paradigma de derechos". En: Jorge Martínez Pizarro, Eleonora Rojas Cabrera y María Marta Santillán Pizarro (eds.), *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*. Serie Investigaciones 18. Relap, Vol. 18, 2016, pp. 129-152.

RIBOTTA, Bruno, María Marta Santillán-Pizarro, Enrique Peláez y Mariana Paredes, "Adultos mayores y monitoreo de derechos. Alcances y limitaciones de las fuentes de información en Argentina y Uruguay". *Población y Salud en Mesoamérica* [en línea] 2014, 11 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44629877004>.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Diego, "Ambiente físico-social y envejecimiento de la población desde la gerontología ambiental y geografía: Implicaciones socioespaciales en América Latina". *Rev. geogr. Norte Gd.* [online]. 2015, N° 60 [citado 2019-05-09], pp.97-114. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022015000100006&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022015000100006&lng=es&nrm=iso). ISSN 0718-3402.

<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022015000100006>.

UNITED NATIONS - DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, Population Division. *World Population Ageing 2017 - Highlights* (ST/ESA/SER.A/397). NY, 2017 Disponible en: [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017\\_Highlights.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf).

-----, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper N° ESA/P/WP/248. NY, 2017. Disponible en: [https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf).

UNITED NATIONS, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. NY, 2018. Disponible en: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>.