



# Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento

Ciudad de México, 24 de junio de 2019

## INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA, ENVEJECIMIENTO Y DERECHOS HUMANOS

Sandra Huenchuan Navarro



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Este documento fue publicado en S. Huenchuan (ed.), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos* (LC/L.4175), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

# Índice

A. Las instituciones como el cristal donde se mira al Estado.....	5
B. La institucionalidad: el aspecto soslayado de las políticas públicas.....	6
C. Las instituciones como objeto de estudio.....	9
1. Perspectivas y niveles de análisis de la institucionalización.....	9
2. Los elementos de la red de institucionalización.....	12
D. Metodología para el estudio de las instituciones dedicadas a los asuntos de las personas mayores.....	17
E. Cartografía de las instituciones públicas orientadas a las personas mayores en la región.....	22
F. Conclusiones.....	26
Bibliografía.....	29

## Cuadros

### Cuadro I.1

Elementos de la red de institucionalización .....	13
---	----

## Gráficos

### Gráfico I.1

América Latina y el Caribe (30 países): adscripción de las instituciones encargadas de los asuntos de las personas mayores, 2011 .....	24
---	----

### Gráfico I.2

América Latina y el Caribe (41 países): funciones de las instituciones encargadas de los asuntos de las personas mayores, 2011 .....	26
---	----

## Recuadros

Recuadro I.1	
La institucionalidad pública y la desigualdad.....	8
Recuadro I.2	
Transversalización del envejecimiento.....	19
Recuadro I.3	
Propuesta de contenidos de una metodología para el análisis institucional .....	20

## Diagramas

Diagrama I.1	
El modelo de los impactos institucionales.....	7
Diagrama I.2	
Niveles de análisis de la institucionalización .....	11
Diagrama I.3	
Red de institucionalización de los asuntos de las personas mayores .....	18

***Sandra Huenchuan***

Al formular las políticas públicas, en todo su amplio proceso, debe tomarse en cuenta la forma como se configuran los intereses y las ideas en un contexto institucional que los moldea y determina. De este modo, las instituciones consiguen incluso alterar el poder del grupo social que buscan beneficiar e interfieren en la interpretación que este hace de su realidad.

La consolidación de la institucionalidad pública dirigida a las personas mayores en la región aún presenta un sinnúmero de dificultades. Sin embargo, su sola existencia es un buen punto de partida. Las instituciones son instrumentos que pueden facilitar o restringir el avance de las acciones orientadas a las personas mayores y, consecuentemente, su constitución como ciudadanos, en la medida en que tienen la posibilidad de proporcionar los mecanismos, instrumentos y recursos para asegurar la efectividad de los derechos (Jusidman, 2007). Por lo tanto, deben crearse y mantenerse conforme a este reto y, por cierto, a la complejidad de atenderlo.

## **A. Las instituciones como el cristal donde se mira al Estado**

El Estado es el conjunto de instituciones responsables de hacer efectivas las garantías necesarias para que los sujetos puedan desarrollar su vida, lo cual solo es posible gracias a la voluntad de las personas de reunirse en una comunidad. Desde esta perspectiva, el Estado es el producto de un acuerdo entre individuos que aspiran a tener una vida en común. Es el que regula aquello que los particulares no pueden; es el que les garantiza determinadas condiciones para la existencia colectiva y un espacio público.

En la teoría se ha utilizado la metáfora del “pacto” como imagen para ilustrar la interpretación ascendente del rol del Estado, según la cual este se entiende como un producto del consenso entre las personas. De acuerdo con Claus Offe (1990), su uso permite mostrar dos miradas sobre el Estado: una que lo

interpreta como una herramienta de protección de los individuos y otra que lo concibe como el resultado de la suma de voluntades. Vale decir que Estado y ciudadanos establecen una relación de mutua creación. No hay Estado sin ciudadanos, ni ciudadanos sin Estado.

Por otra parte, los ciudadanos poseen intereses que se expresan como demandas al Estado. Además, este puede regular áreas que, independientemente de la voluntad de los ciudadanos, atienden aspectos cruciales para su vida, la economía, la política exterior, los recursos naturales y las telecomunicaciones, entre una infinidad de grandes temas que ocupan a los gobiernos. La forma en que el Estado concreta su relación con los ciudadanos son las políticas públicas, apoyadas en leyes o decretos que las fundamentan y legitiman (Subirats, 2003).

Esas leyes y políticas afectan la vida cotidiana del ciudadano de manera directa o indirecta. En muchos casos, es en virtud de ellas que adquiere mayores compromisos con el Estado, como el pago de impuestos más elevados; recibe menores beneficios, por la pérdida de algún servicio que se prestaba en su barrio a causa de un recorte presupuestario, o puede tener un mejor acceso a bienes y servicios, porque disfruta de algún bien público o percibe una suma de dinero por concepto de ayuda gubernamental.

Pero por más interdependencia que el ciudadano tenga con el Estado, este puede seguir siendo un ente abstracto e inasequible para muchos. Solo se convierte en algo tangible cuando las personas acuden a él en las oficinas públicas, que son las que implementan las acciones que les afectan. Los individuos, sobre todo aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, como los pobres, los niños, las mujeres y las personas mayores, encuentran al Estado en su presencia y en su ausencia. Esto significa que, cualquiera sea el caso, cuando el Estado se hace presente son las instituciones su cara visible. Ellas forman parte de las políticas públicas y constituyen un factor central para su adecuado funcionamiento.

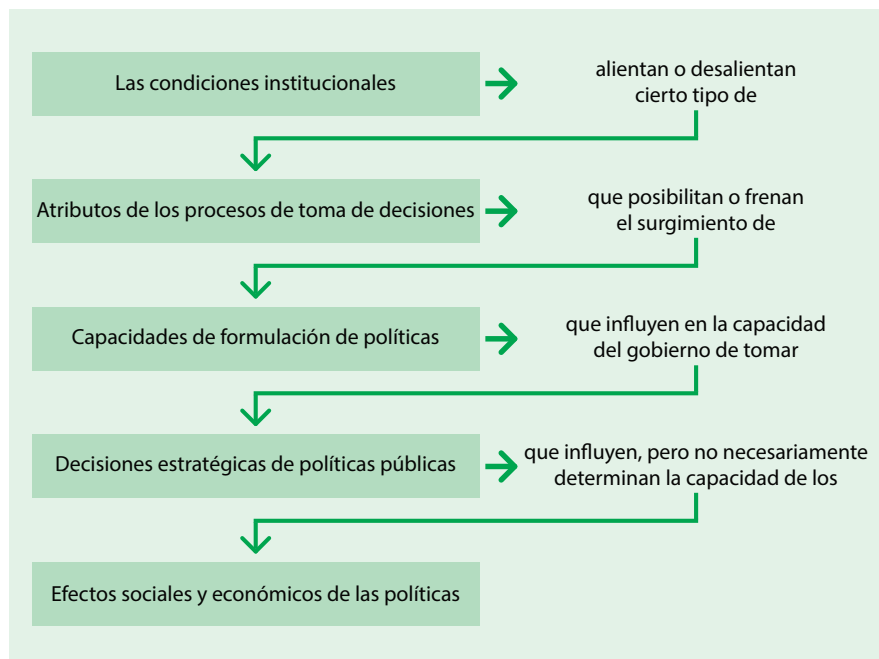
## **B. La institucionalidad: el aspecto soslayado de las políticas públicas**

La evolución de la ciencia política moderna y de las políticas públicas tiende a dejar de lado el hecho de que ellas existen en el contexto de las instituciones, las que aportan importantes parámetros para el planteamiento de los problemas, la toma de decisiones y su solución, sea esta positiva (acción) o negativa (latencia o inactividad), influyendo en la calidad de los efectos sociales y económicos de las políticas (véase el diagrama I.1). Por ello, con frecuencia sucede que quienes proponen e implementan políticas no prestan suficiente atención a este

aspecto, haciendo caso omiso de que las diversas iniciativas tienen requisitos institucionales de diferente tipo, muchos de los cuales no están completamente asegurados o lo están de manera desigual en ciertas áreas o temáticas relativas a la intervención (Lahera, 2007).

## Diagrama I.1

### El modelo de los impactos institucionales



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Eugenio Lahera, "Reforma del Estado: Un enfoque de políticas públicas", Revista *Reforma y Democracia* N° 38, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE), junio de 2007.

En otras palabras, el devenir de las políticas ocurre dentro de las fronteras de lo que se considera aceptable, legítimo y justo en cuanto a medios y fines, en el marco de las instituciones. Esto quiere decir que la actividad y el pensamiento están fundamentalmente definidos por ellas. Las instituciones son las que disponen de la autoridad y el poder y proporcionan el contexto físico, cognitivo y moral para la acción conjunta, la capacidad de intervención, las bases conceptuales para la observación, la agenda, la memoria, los derechos y las obligaciones, así como el concepto de justicia y los símbolos con que el individuo puede identificarse (March y Olsen, 1984). Sin embargo, no son sino el reflejo de las sociedades.

En este marco, se entiende que una institución pública se origina a partir de un acuerdo político para atender un problema específico y actúa para satisfacer una necesidad sobre la base de un comportamiento típico y habitual (normas y reglas), que a su vez tiene una carga de significado y de deber moral y ético que afecta la forma de concebir el problema o la carencia que le da principio (Székely, 2006; Repetto y Chudnovsky, 2008).

La creación y consolidación de las instituciones cobran especial relevancia en aquellos temas cuya posición se busca afirmar en la agenda de gobierno. De otro modo, su devenir queda asociado a las instancias que han conservado el statu quo. En la medida en que los problemas adquieren fuerza cuando encuentran medios institucionales de expresión, la posibilidad de ampliar el ámbito de influencia de los grupos o temas marginados se incrementa cuando son adoptados o asumidos por una instancia gubernamental específica.

## **Recuadro I.1**

### **La institucionalidad pública y la desigualdad**

Las instituciones no existen en el vacío. En la región, operan en un marco de elevada concentración de la riqueza, los ingresos y las oportunidades. En sociedades de profunda segmentación económica, regional y étnica, esto se traduce en sistemas políticos fragmentados, relativamente inestables y poco inclusivos (Adelantado y Scherer, 2008). Por lo tanto, de cara a la propuesta de desarrollo que impulsa la CEPAL, las instituciones y su funcionamiento son indispensables para revertir esta situación y avanzar hacia la igualdad. La institucionalidad pública debe responder a este desafío y, a su vez, cualquier propuesta de desarrollo orientada a quebrar la desigualdad debe considerarla en toda su dimensión.

La desigualdad y la debilidad institucional son fenómenos interdependientes y en la práctica no favorecen el cambio. Si las instituciones no cuentan con reglas claras de juego, compartidas por todos los actores vinculados a un determinado ámbito de actuación pública, para orientar sus interacciones y decisiones, es probable que los grupos tradicionalmente excluidos no puedan hacer valer sus intereses en el actuar político (Adelantado y Scherer, 2008). De este modo, las instituciones terminan plasmando las inquietudes de determinados sectores, que por lo general son los más informados y más cercanos al poder. Esto conduce a que la toma de decisiones se base en una lógica particular que responde a los intereses y valores de actores bien delimitados, que actúan por su necesidad de adoptar o desplazar objetivos, socavando o alterando las políticas públicas y los mismos arreglos institucionales.



## Recuadro I.1 (conclusión)

Por otra parte, la falta de continuidad de la acción pública, el insuficiente personal calificado y la escasa estandarización de las reglas o procedimientos, entre otros aspectos, condicionan severamente el rendimiento institucional en la región y pueden convertirlo en un inconveniente para avanzar hacia la igualdad. Por ello, cualquier iniciativa cuyo objetivo sea conjugar el desarrollo orientado a los derechos con la formulación e implementación de políticas públicas encaminadas a reforzar el papel redistributivo del Estado, implica el establecimiento de la consiguiente institucionalidad y autoridad pública, en especial de una autoridad social (Machinea, 2005).

Las instituciones deben convertirse en un instrumento del Estado para cerrar las brechas de protección y desarrollar capacidades. Tienen que administrar y proveer bienes públicos para toda la población y ser capaces de reducir la distancia entre los grupos sociales respecto del poder y la riqueza (CEPAL, 2010). Asimismo, son actores fundamentales en la reducción de las condiciones de vulnerabilidad que afectan a ciertos grupos y ayudan a fortalecer su capacidad de respuesta ante las injusticias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de J. Adelantado y E. Scherer, "Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. Estado, gobierno y gestión pública", *Revista chilena de administración pública*, Nº 11, junio de 2008.

## C. Las instituciones como objeto de estudio

### 1. Perspectivas y niveles de análisis de la institucionalización

El proceso de creación y posterior consolidación de una institución no es fácil ni rápido. Se trata de un desarrollo tanto técnico como político que exige cambios en los niveles de acción y decisión, en que intervienen distintos actores que responden a lógicas diferentes, así como otras instituciones, todos ellos ansiosos de cumplir una función en la definición de los problemas, la elaboración de las agendas y la toma de decisiones (CEPAL, 2000).

Por este motivo, es imprescindible centrar también la atención en la institucionalización, vale decir, el proceso mediante el cual las prácticas sociales se tornan lo suficientemente regulares y continuas, por medio de normas que las sancionan y mantienen, como para llegar a tener una importancia significativa en la estructura organizacional (Levy, 1996). Se trata de un mecanismo de legitimación producido por las sociedades que permite a los organismos creados establecer, por una parte, un imaginario en la opinión pública y, por otra, aplicaciones prácticas en forma de políticas.

Esto significa que para lograr una institucionalidad pública que se encargue de atender un asunto determinado se requieren cambios profundos en la estructura organizacional. Por lo tanto, aunque depende del contexto, la institucionalización de un tema dado no debe entenderse únicamente como un proceso de adhesión a las estructuras y estrategias ya existentes (CEPAL, 2000). Hay que avanzar hacia su integración en el marco de la corriente general de las políticas públicas, con la consiguiente creación y desarrollo de mecanismos de cumplimiento de las obligaciones dentro del quehacer general del Estado (*mainstreaming*) para ese asunto en particular. En algunas circunstancias, las acciones de aplicación y de responsabilidad que se ponen en práctica mediante programas específicos (*targeting*) también pueden ser apropiadas, pero ello dependerá de su orientación y de los servicios y prestaciones que brinden en relación con el problema al que se quiera dar respuesta y su profundidad.

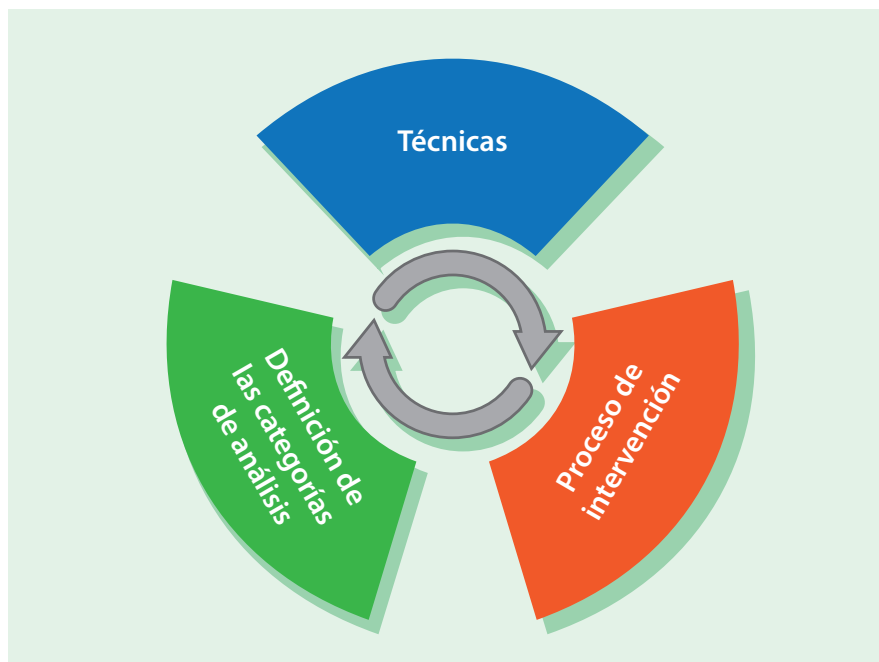
El estudio de la institucionalización de un tema determinado puede hacerse desde distintos puntos de vista. El más usual es la constatación de que existen o no algunos requisitos necesarios para el funcionamiento del sistema de administración de los recursos que permitirá lograr ciertos objetivos. A menudo, dichos atributos son definidos desde arriba hacia abajo, centrándose más en las necesidades de las elites que en aquellos que deben ponerlas en práctica. La extrema simplificación de la realidad de este enfoque no se condice con las carencias reales a las que deben enfrentarse los gobiernos cuando tienen ante sí transformaciones sociales de la envergadura de las que se están dando en la actualidad.

Para otros (Hall y Lamont, 2009), el estudio de las instituciones se refiere al análisis de las reglas formales, los procedimientos de cumplimiento y las prácticas operativas mediante las cuales se estructuran las relaciones de los individuos en diversas unidades de gobierno, así como entre el Estado y la sociedad. En este marco, lo óptimo es estudiar la institucionalización como un proceso —una red, en palabras de Levy (1996)—, una transformación y legitimización producida en una sociedad determinada en torno a un tema en particular. Su forma, evolución y contenido dependerán de las percepciones y valoraciones que tienen los ciudadanos frente a determinadas situaciones de su vida. En consecuencia, sus raíces se encuentran en los valores y creencias culturales, así como en el conocimiento aceptado por la sociedad (Elder y Cobb, 2003), incluida la manera en que los problemas se han tratado en otros lugares (Polsby, 1984).

Siguiendo el modelo propuesto por Levy en 1996, la institucionalización puede estudiarse sobre la base de tres niveles de abstracción: el de la definición de categorías de análisis, el de las técnicas y el del proceso de intervención (Levy, 1996) (véase el diagrama 1.2).

## Diagrama I.2

### Niveles de análisis de la institucionalización



Fuente: Sandra Huenchuan, "Desafíos de la institucionalidad pública y el abordaje del envejecimiento", presentación en el Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores, 9 y 10 de noviembre de 2011.

- La definición de las categorías de análisis: los asuntos de los que se encargan las instituciones no existen de manera objetiva, sino que se construyen socialmente, iluminando las cuestiones que deben tratarse y la forma de abordarlas (fines de las intervenciones, los instrumentos, los operadores y otros). Así, la definición de las categorías de análisis determina la solución o decisión sobre el problema que dio origen al proceso de institucionalización e influye en su devenir dentro del aparato de Estado.
- El nivel de las técnicas: la institucionalización implica un proceso tanto técnico como político, que demanda cambios en distintos ámbitos de acción y decisión, así como el fortalecimiento del vínculo sustantivo-operacional en los diferentes campos temáticos (CEPAL, 2000). Cada componente de las políticas y del proceso de planificación de la intervención está vinculado a las técnicas. Su uso permite fundamentalmente reducir la incertidumbre respecto de los resultados de la práctica.

- El proceso de intervención: se refiere al conjunto de acciones que convierten las intenciones en resultados observables, poniendo en práctica los objetivos previamente decididos. Se trata de encontrar el equilibrio adecuado entre los componentes relacionados con el personal, la organización, el control, los procedimientos y las comunicaciones.

Cabe hacer notar, sin embargo, que en el análisis de las políticas públicas el primer nivel se encuentra más ampliamente desarrollado que los demás. Tanto el nivel de las técnicas como el de la intervención, pese a su importancia para lograr resultados, suelen ser vistos como parte de una etapa posterior a la toma de decisiones. De manera acertada y oportuna, la práctica y el desarrollo académico han demostrado que ambos niveles son la continuación de la formulación de políticas públicas. Vale decir, "las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan" (Anderson, 1975).

## **2. Los elementos de la red de institucionalización**

A partir de la metodología propuesta por Levy (1996), la interrelación de los niveles antes descritos puede estudiarse y analizarse a partir de 13 elementos que son complementarios y se refuerzan unos con otros (véase el cuadro I.1). La forma concreta que adquiera cada uno de ellos depende del contexto específico en que se desarrollen. Igualmente, hay que tener presente que su conceptualización e interpretación por parte de los diferentes grupos que intervienen en el proceso puede variar, dando lugar a las oportunidades y resistencias propias de un proceso de negociación.

### ***a) Participación de los interesados***

La institucionalización supone la inclusión de los interesados, promoviendo oportunidades para que se involucren en las decisiones relacionadas con todos los aspectos de su vida y, más particularmente, en las medidas diseñadas para influir en su bienestar (Naciones Unidas, 2006). Son el grupo de personas que se movilizará ante las cuestiones que le interesan y su experiencia siempre ha de ser el punto de partida del proceso de institucionalización. La forma en que ellas perciban e interpreten su realidad es de suma importancia para el juego político que se desencadena en torno al tema.

**Cuadro I.1**  
**Elementos de la red de institucionalización**

Nivel	Elementos	Construcción de teoría											
Definición de categorías de análisis	Participación de los interesados												
	Presión de grupos políticos												
	Compromiso político												
	Estructura política representativa												
Técnicas	Recursos												
	Políticas o planes												
	Coordinación interinstitucional												
	Procedimientos												
Intervención	Metodología												
	Personal adecuado												
	Desarrollo de programas y proyectos												
	Investigación												

Fuente: Sandra Huenchuan, "Desafíos de la institucionalidad pública y el abordaje del envejecimiento", presentación en el Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores, 9 y 10 de noviembre de 2011.

### ***b) Presión de los grupos políticos***

Las personas y sus organizaciones, así como los interesados en el tema, deben esforzarse por incidir en la agenda institucional (o de gobierno), puesto que las demandas ciudadanas expresadas de manera individual tienen escaso poder de influencia. Para que sean escuchadas por los gobiernos y sus peticiones sean atendidas, las demandas deben agregarse y articularse, generalmente por medio de grupos de interés o de presión que posean el poder suficiente para influir en la configuración de la agenda de los poderes públicos (*agenda setters*). Entre estos se cuentan, además de los partidos políticos, el parlamento, la burocracia y los expertos.

### ***c) Compromiso político***

En una sociedad dada, las necesidades y demandas de los ciudadanos son muchas, pero no todas van a ser atendidas por el gobierno. Solo aquellos temas o problemas en que la autoridad pública tiene competencias, puede y quiere decidir, serán objeto de una consideración seria y activa por parte del Estado (Ortega y Ruiz, 2005). Por lo tanto, para una verdadera institucionalización es fundamental que dentro de las organizaciones exista un mandato político

explícito al respecto, vinculado a su vez con el mandato global de la institución (CEPAL, 2000).

#### ***d) Estructura política representativa***

La institucionalización también depende de la existencia y ubicación de la entidad encargada del tema dentro del organigrama. En este sentido, es vital que ella se encuentre activamente integrada a los procesos de adopción de decisiones dentro de la organización y que tenga la posibilidad o capacidad de influir de manera positiva en las demás entidades que conforman la administración (CEPAL, 2000). Vale decir, se necesita de una unidad dentro del aparato público que responda realmente a los intereses y necesidades de los involucrados e incida en las decisiones para mejorar la visibilidad y el posicionamiento del tema, tanto dentro del gobierno como en la opinión pública.

#### ***e) Recursos***

El compromiso político debe traducirse en recursos que apoyen el proceso de institucionalización. Si bien se necesitan recursos nuevos y permanentes, su integración en la corriente principal de trabajo implica también la utilización de los presupuestos existentes, pero de modo que consideren la igualdad por edad y su práctica consiguiente (CEPAL, 2000). La asignación de los recursos es a su vez un reflejo de los valores, el poder y los intereses de quienes tienen capacidad de incidir en ella, y define qué acción es la adecuada y por qué, dando cuerpo a la mezcla institucional que se considere más apropiada para afrontar un problema.

#### ***f) Políticas o planes***

Ambos corresponden al marco normativo de la acción, aunque con distintos niveles de concreción. Mientras la política expresa el consenso en torno al tratamiento de un problema —por medio de los lineamientos y prioridades que se desprendan de ella—, el plan se concentra en hacerlos operativos para planificar la intervención, asignando los recursos de acuerdo con esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Las políticas o planes son de suma importancia, puesto que establecen los mecanismos o dispositivos para hacer que los derechos sean ejecutables y realizables, lo que permite al Estado cumplir con sus obligaciones y a los ciudadanos ver satisfechas sus demandas y necesidades.

#### ***g) Coordinación interinstitucional***

La articulación y la coordinación interinstitucional, que dan una perspectiva unificada a la acción estatal, hacen efectivo el principio de eficiencia en la medida en que permitan superar las duplicaciones, rivalidades presupuestarias e intereses sectoriales, así como promover la coherencia temporal e intersectorial.

Este elemento adquiere especial relevancia debido a las características multidimensionales de los temas sociales, que crean un potencial para reducir los costos (evitando las superposiciones) y potenciar la eficiencia (por medio de economías de escalas y el aprovechamiento de sinergias mediante la articulación y el enlace sectorial) (Machinea y Cruces, 2006).

### ***h) Procedimientos***

La claridad de las responsabilidades en torno al tema para un buen diseño e implementación de las políticas y planes es de suma importancia para el proceso de institucionalización. En este sentido, los procedimientos son las actividades diarias vinculadas a diferentes momentos del ciclo de programas y proyectos de una organización o las normas que rigen las acciones entre diferentes individuos o áreas (Levy, 1996). Ello también pone de relieve la responsabilidad técnica de los profesionales de integrar en los procedimientos los intereses y necesidades de los ciudadanos, para que sean sensibles a ellos y faciliten su consecución.

### ***i) Metodología***

Para que el personal pueda desarrollar efectivamente su tarea, se requiere de una metodología clara que permita integrar en su práctica la perspectiva de los derechos, así como de herramientas para aplicar este enfoque en la labor que realizan. Esta metodología debe estar apoyada en un marco conceptual explícito en torno al quehacer de la institución y sus mecanismos, a fin de lograr una verdadera integración entre los propósitos y el ejercicio institucional.

### ***j) Personal adecuado***

Para que los procedimientos puedan llevarse a cabo con éxito, se requiere un desarrollo profesional y técnico de las personas que trabajan en proyectos y actividades regulares (CEPAL, 2000). Se necesitan equipos capaces de aumentar la probabilidad de que las promesas de las políticas públicas se cumplan y los beneficios lleguen realmente a sus destinatarios. Para ello, el personal no solo debe tener una capacitación adecuada, sino también claridad en cuanto a sus obligaciones respecto de los derechos que se les garantizan a los ciudadanos y, por lo tanto, sobre el hecho que son responsables de realizar su trabajo de la manera más idónea y eficiente posible.

### ***k) Desarrollo de programas y proyectos***

Las intervenciones deben implementarse por medio de programas y proyectos, los que a su vez deben responder a las prioridades establecidas en las políticas y a los objetivos del plan de acción. Sin medidas concretas por parte de la institución, esta no logrará afectar la realidad que busca cambiar y las políticas serán solamente un papel sin mayor valor. La implementación efectiva de

los programas y proyectos debe ser acorde con la realidad que se pretende transformar y los intereses y necesidades de los ciudadanos. A su vez, esa implementación será el insumo básico para la investigación y el cambio.

### ***l) Investigación***

La generación de conocimientos y datos, tanto cualitativos como cuantitativos, retroalimenta el proceso de cambio sostenido que requiere la institucionalización. Su finalidad básica es proporcionar criterios para la toma de decisiones en relación con la estructura, el funcionamiento y el desarrollo de la institución. Si bien las decisiones que pueden afectarla en mayor profundidad son adoptadas por sus responsables directos, existen otras que tienen que ver con las operaciones diarias, sea respecto de los recursos utilizados, la metodología empleada, el trato o interacción entre las personas o una más de las múltiples actividades que se desarrollan en los distintos niveles de los programas (Briones, 1985).

### ***m) Construcción de teoría***

Se ha destacado como un elemento clave, debido a que retroalimenta el proceso de definición de las categorías de análisis a partir de la experiencia de la intervención, y viceversa. Ello permite dar flexibilidad y dinamismo al conjunto de elementos identificados, de manera que no quede anquilosado sobre bases que a largo plazo pueden ser incluso inadecuadas respecto del problema al que se intenta responder. Su principal objetivo es analizar de manera crítica el aprendizaje logrado en el proceso de institucionalización y establecer las condiciones institucionales que son más apropiadas para impulsar las decisiones y producir los cambios que se busca lograr en torno al problema o tema que le dio origen.

La construcción de teoría contribuye asimismo a la acumulación de conocimientos sobre cómo integrar la perspectiva de los derechos en las políticas y su implementación. En otras palabras, se trata de una variable para las políticas de desarrollo que permite la integración de la metodología y la ejecución de programas y proyectos, incluida la educación de la próxima generación de profesionales e investigadores, un aspecto clave, aunque generalmente olvidado, de la institucionalización a largo plazo (Levy, 1996).



## **D. Metodología para el estudio de las instituciones dedicadas a los asuntos de las personas mayores**

Un estudio realizado por el CELADE-División de Población de la CEPAL durante 2010 y 2011 permitió identificar 16 criterios de institucionalización del tema del envejecimiento que sirvieron de parámetros de análisis, los que se sometieron al escrutinio de especialistas que los examinaron y evaluaron según su nivel de importancia (Huenchuan, 2011).

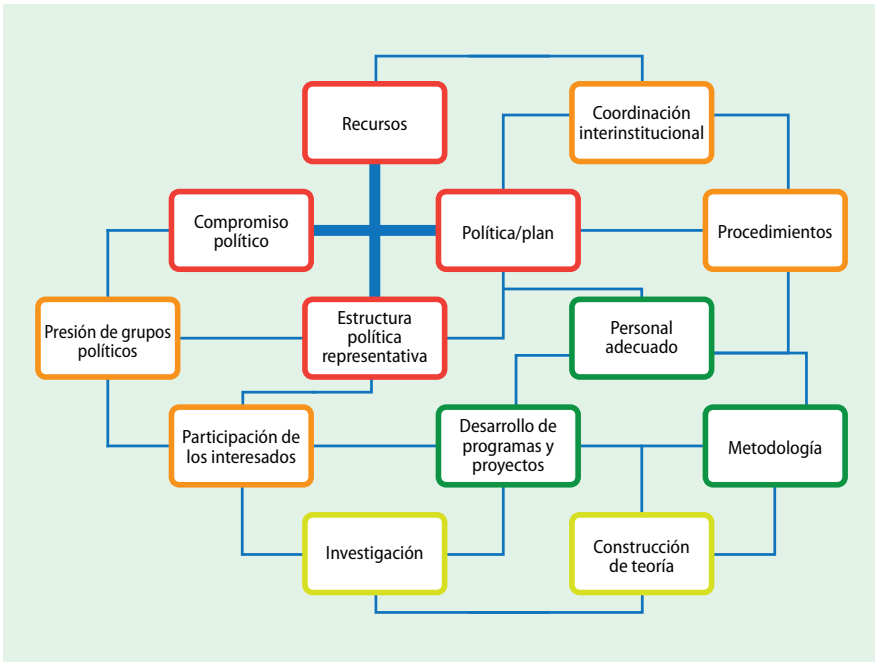
De acuerdo con la jerarquización realizada por los especialistas consultados, el compromiso político, la estructura política representativa, la existencia de un plan y la disponibilidad de recursos constituirían un punto de partida ineludible de todo el proceso de institucionalización e impulsarían la marcha del resto de los elementos (véase el diagrama I.3).

La creación de una institución a partir de una prescripción legal brinda estabilidad, un mandato claro y una perspectiva de desarrollo a mediano y largo plazo. Ella debe ir acompañada de una asignación presupuestaria suficiente como para ponerla en funcionamiento y cumplir con sus obligaciones. A su vez, es indispensable contar con una política o plan que articule el quehacer de la entidad en cuestión. Esta herramienta debe construirse como una respuesta de orden más operativo para hacer efectivas las garantías contenidas en la ley que dio origen a la institución.

En segundo lugar de importancia le siguen la coordinación interinstitucional, la participación de los interesados y los procedimientos. La primera es vista como una herramienta que facilita la actuación pública en la medida en que aporta criterios comunes, ayuda al fortalecimiento mutuo de las instituciones y al logro de mejores resultados, los que van en directo beneficio de la población objetivo. Por su parte, la participación es igualmente apreciada. Es un derecho que para ser ejercido requiere de la creación de mecanismos y fórmulas que lo hagan viable. Los procedimientos también adquieren importancia, bajo la premisa de que se construyan con claridad y pertinencia, en especial las reglas de operación de los programas y las modalidades de acceso a los servicios, beneficios y prestaciones. Hay que combinar la transparencia de los procedimientos y cuidar de no sobrecargar la reglamentación, ya que de lo contrario puede complicarse su operación y no siempre contribuir a la discrecionalidad de las personas que ejercen el servicio público.

### Diagrama I.3

#### Red de institucionalización de los asuntos de las personas mayores



Fuente: Sandra Huenchuan, "Desafíos de la institucionalidad pública y el abordaje del envejecimiento", presentación en el Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores, 9 y 10 de noviembre de 2011.

Entre los especialistas consultados no hubo consenso sobre el personal adecuado, el desarrollo de programas y proyectos ni la metodología. Algunos consideran, por ejemplo, que las instituciones requieren de funcionarios capacitados y con experiencia en la materia de que se trate, con lo cual se mantiene y profundiza el aprendizaje para mejorar las prácticas. Otros, en cambio, si bien estiman que es indispensable contar con un equipo básico, bien calificado y con distintos niveles de especialización, opinan que es más significativa la existencia de un programa permanente de calificación y actualización. Le dan más valor a la vocación de servicio público y a la innovación que a la experiencia obtenida dentro del aparato de Estado. En cuanto al desarrollo de programas y proyectos, por estar relacionado con la intervención propiamente tal —al igual que la metodología—, se considera un paso posterior dentro del proceso de institucionalización, que vendría a consolidar su existencia.

## Recuadro I.2

### Transversalización del envejecimiento

La transversalización o integración de las cuestiones del envejecimiento (*mainstreaming*) es un fenómeno conceptual reciente en comparación con otros temas sociales como el género. En consecuencia, este concepto ha sido definido por unas pocas fuentes, como la Comisión Económica para Europa (CEPE), Age Platform Europe y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

En general, las entidades señaladas definen el *mainstreaming* del envejecimiento como la inclusión sistemática del tema dentro de todos los aspectos relacionados con los sectores social, político, económico y cultural (CEPE, 2008 y 2011). Esta inserción se hace de manera integral dentro de los planes o estrategias nacionales de desarrollo (Sidorenko, 2003; AGE, 2007). Además, la integración de las cuestiones del envejecimiento se lleva a cabo por medio de instrumentos de política (CEPE, 2008 y 2011) como la elaboración de leyes, normas y regulaciones o programas.

Robert Venne (s/f) define seis técnicas para establecer el *mainstreaming* del envejecimiento:

- recopilación de datos;
- sensibilización, defensa y educación;
- indicadores de desempeño;
- reflexión sobre el envejecimiento en el presupuesto social;
- evaluación de legislación actual e integración de las preocupaciones dentro de nueva legislación y políticas, y
- coordinación nacional e internacional.

Aunque su definición es reciente, la transversalización de las cuestiones del envejecimiento se está promoviendo en los programas de acción de varios países y organizaciones internacionales, sobre todo del mundo desarrollado.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de AGE, "Towards a European Society for All Ages: Age Statement for the European Year of Equal Opportunities for all 2007", 2007; Alexandre Sidorenko, "Mainstreaming ageing", *Mainstreaming Ageing: Forging Links between the Madrid Plan of Action on Ageing and the Millennium Development Goals. Proceedings*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2003; Robert Venne, "Mainstreaming the concerns of older persons into the social development agenda", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.un.org/ageing/documents/positionpaper.pdf>; Comisión Económica para Europa (CEPE), "Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the UNECE region: Review of the first five years", *A Society for All Ages: Challenges and Opportunities*, Nueva York, 2008 y "Annex IV: Strategy on ageing", *Road Map for Mainstreaming Ageing in Armenia* (ECE/WG.1/12), Nueva York, 2011.

Por último, la investigación —vinculada a mecanismos de seguimiento y evaluación, sistemas de información y registros— es importante para varios de los especialistas consultados, pero otros la consideran un paso posterior dentro de la institucionalización del tema. Algunos estiman que todos estos elementos

deben estar presentes desde las fases más embrionarias de un proceso de institucionalización, mientras que para otros constituyen una etapa final, cuando la institución ya se haya afirmado dentro del aparato gubernamental. Igualmente, la construcción de teoría a partir de la práctica es significativa solo para algunos especialistas, en cuya opinión debería aportar al proceso de institucionalización y coadyuvar en llevar a la práctica el enfoque de derechos en los asuntos de las personas mayores.

### **Recuadro I.3**

#### **Propuesta de contenidos de una metodología para el análisis institucional**

##### **1. Orígenes e historia de la institución**

Reseña y análisis de los eventos (nacionales y/o internacionales) que facilitaron la creación de la institución, los actores involucrados, posiciones, alianzas y estrategias. Descripción de la trayectoria de la institución en el tiempo, incluyendo cambios en los enfoques, jerarquía, funciones, entre otros.

##### **2. Estructura institucional**

- Adscripción institucional actual.
- Problemáticas que atiende y su incidencia en la población adulta mayor.
- Funciones.
- Dependencias, jerarquía y responsabilidades en el nivel central y subnacional.
- Recursos humanos.
- Presupuesto y fuentes de financiamiento.

##### **3. Principios de las intervenciones y objetivos de la política**

- Información acerca del proceso de elaboración de la política o plan de acción, incluyendo una reseña de la forma en que se logró el consenso político necesario para su creación, los actores que participaron, las categorías de análisis que formaron parte de la discusión, los enfoques de política pública, entre otros elementos.
- Información acerca de los objetivos de la política o plan de acción que implementa la institución en términos generales, así como los principios de las acciones que se llevan a la práctica (por ejemplo: universalidad, solidaridad, eficiencia, etc.).

## Recuadro I.3 (continuación)

### 4. Programas que se implementan

- Información acerca de los programas que lleva a cabo la institución para cumplir con la política o plan de acción. La descripción de cada programa debe contener el objetivo del mismo, el público objetivo, los servicios, beneficios o prestaciones que ofrece, las modalidades de implementación, las formas de operación y sus resultados (cuando corresponda).

### 5. Análisis de la trayectoria y experiencia de la institución

- Identificación y análisis de los factores que limitan o fortalecen a la institución en aspectos tales como:
  - a) Consolidación institucional:
    - Establecimiento de atribuciones y mandatos definidos sobre la base de consensos políticos y reforzados por las normas legales pertinentes.
    - Incorporación y retención de personal técnico competente y disponibilidad de recursos necesarios para una gestión efectiva.
    - Establecimiento de objetivos claros que no sobrepasen la capacidad institucional para lograrlos.
  - b) Continuidad institucional:
    - Disponibilidad de información en todas las áreas de la institución, en especial en lo que respecta al seguimiento del presupuesto, el monitoreo de los programas ejecutados, la fiscalización de las normas, las evaluaciones, entre otros aspectos.
    - Entrega de información hacia la ciudadanía para conocer los beneficios, servicios o prestaciones a los que tiene derecho y las formas de acceder a ellos.
    - Articulación y coordinación con otros organismos públicos involucrados para superar duplicaciones, rivalidades presupuestarias y de funciones, intereses sectoriales y promover la coherencia intertemporal e intersectorial.
    - Consideración de las características locales, a fin de adaptar adecuadamente las intervenciones, así como la capacidad administrativa y presupuestaria de las dependencias subnacionales.

### Recuadro I.3 (conclusión)

d) Participación y exigibilidad de derechos:

- Mecanismos formales e institucionalizados de participación ciudadana, peticiones y reclamos que permitan incorporar al público objetivo y a la sociedad civil al quehacer de la institución.
- Canales adecuados para la exigibilidad de los derechos de las personas mayores, ya sea mediante el sistema judicial o instancias propias formales y explícitas dentro de la institución.

e) Investigación

- Generación de información y conocimientos, tanto cuantitativos como cualitativos, que retroalimenten la práctica institucional.

f) Construcción de teoría

- Análisis y difusión del aprendizaje logrado dentro de la institución en todas las etapas de las políticas públicas.
- Acceso a la información actualizada sobre los temas que aborda la institución por parte del personal y su público objetivo.

## 6. Conclusiones

Fuente: Elaboración propia.

## E. Cartografía de las instituciones públicas orientadas a las personas mayores en la región

La institucionalidad orientada a las personas mayores en la región es de naturaleza heterogénea. Los países pioneros en el establecimiento de instituciones que tratan los asuntos de las personas de edad se ubican en el Caribe. Las Bahamas, Jamaica y Saint Kitts y Nevis crearon estos organismos en las décadas de 1960 y 1970. En Centroamérica y América del Sur, las entidades se fundaron desde 1990 en adelante, la mayoría de ellas a partir de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Sin embargo, países como la Argentina, Costa Rica, Cuba y México tuvieron una trayectoria diferente, ya que abordaron los asuntos del envejecimiento con bastante anticipación, aunque los nombres y funciones de las instituciones eran distintos de los actuales.

La información disponible sobre 41 países indica que el origen de las instituciones existentes se basa principalmente en las leyes específicas de

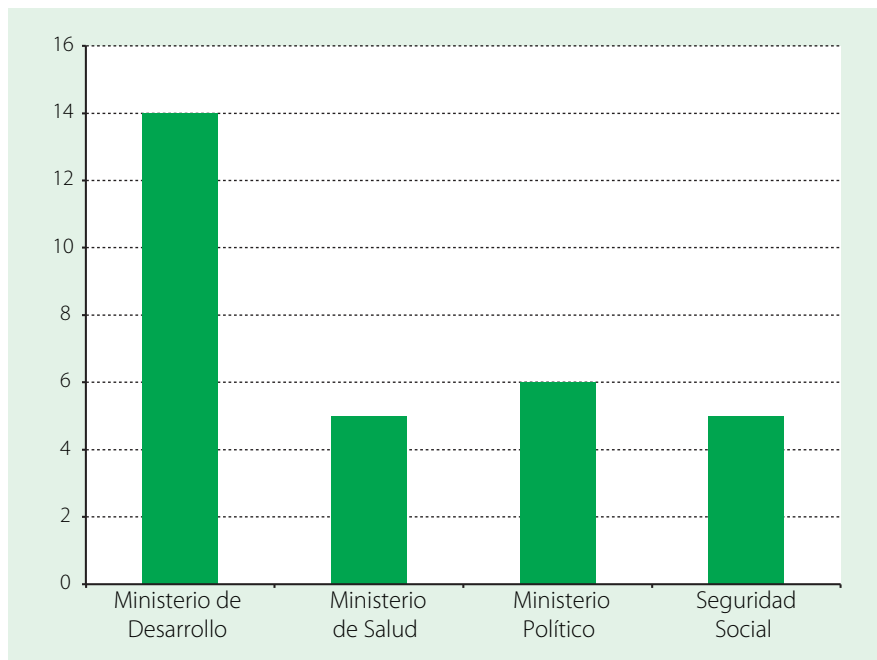
protección de los derechos de las personas mayores. Otras se establecieron por medio de decretos, resoluciones administrativas o políticas nacionales. El tipo de institución más frecuente es el de las direcciones nacionales, como ocurre en las antiguas Antillas Neerlandesas, la Argentina, Aruba, Colombia, Nicaragua, el Paraguay y el Perú, entre otros países. Le siguen los consejos, que están presentes en Anguila, Belice, Costa Rica, Jamaica, la República Dominicana y Santa Lucía. Los institutos son una modalidad menos frecuente de organización y existen en México, Venezuela (República Bolivariana de) y el Uruguay.

Hoy en día, la concepción más moderna de las personas mayores ha ampliado el espectro de acciones que llevan a cabo las instituciones encargadas del tema en los países, por lo que estas han ido insertándose paulatinamente en el ámbito de los ministerios de desarrollo social. Una parte importante de las entidades sobre las que se dispone de información dependen de estos organismos (véase el gráfico I.1). Se registran 14 países en esta situación (antiguas Antillas Neerlandesas, Argentina, Bahamas, Belice, Chile, Dominica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Saint Kitts y Nevis, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay). Esto demuestra que los asuntos de las personas de edad han dejado de verse solo como una cuestión biomédica, como ocurría en las décadas de 1970 y 1980, puesto que incluso en el caso de las instituciones que dependen de un ministerio de salud, como en Cuba y el Paraguay, las competencias van más allá de la atención sanitaria de esta población.

En el pasado, también era común asignar estas funciones a los ministerios políticos y las instituciones de seguridad social. Los primeros, en razón de que los temas de las personas mayores ingresaron a la agenda de gobierno, en muchos casos, gracias a la iniciativa de las primeras damas, y los segundos porque, como ocurría con la salud, las personas de edad solo calificaban como grupo de atención gubernamental bajo la categoría de pensionados o jubilados. Si bien actualmente las instituciones de seguridad social siguen siendo muy relevantes para el bienestar de las personas mayores, la baja cobertura que registran varios países de la región deriva en que esas entidades, con notables excepciones, suelen atender solo a un segmento de la población adulta mayor.

### Gráfico I.1

#### América Latina y el Caribe (30 países): adscripción de las instituciones encargadas de los asuntos de las personas mayores, 2011



Fuente: Sandra Huenchuan, "Desafíos de la institucionalidad pública y el abordaje del envejecimiento", presentación en el Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores, 9 y 10 de noviembre de 2011.

Más de la mitad de los países analizados se dedica directamente a prestar servicios sociosanitarios a las personas mayores (véase el gráfico I.2). En la Argentina, Belice, el Brasil, Cuba, Chile y el Uruguay, entre otros, estos organismos destinan una parte importante de su actividad a este propósito. En un elevado número de países, las instituciones tienen a su cargo la formulación de normas, políticas y programas dirigidos a las personas de edad. Algunas de ellas incorporan también el monitoreo como parte relevante de su quehacer, como por ejemplo las de Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Suriname y Trinidad y Tabago. La defensa de derechos es un ámbito en el que varias entidades están incursionando, sobre todo en los países de habla hispana. Lo mismo ocurre con la protección de las personas mayores frente a situaciones de violencia. Anguila, Belice, el Ecuador, Guatemala y otros países se ocupan de estas tareas.



Respecto de la labor de rectoría que ejercen las instituciones dirigidas a las personas mayores, el 83% de las estudiadas mantiene relaciones de colaboración y cooperación con otras entidades de gobierno, el 78% con organizaciones de la sociedad civil y el 54% con instituciones académicas. Entre estas últimas se ubican varios organismos del Caribe de habla inglesa, aunque en su mayoría corresponden a instituciones de Centroamérica y América del Sur.

En cuanto a los programas implementados, un alto porcentaje de las instituciones dirigidas a las personas mayores (89%) lleva a cabo tareas en el área del desarrollo, poco más de la mitad en el ámbito de la salud y el bienestar y solo el 34% ejecuta programas relativos a los entornos propicios y favorables. En la primera de estas áreas, las entidades realizan acciones orientadas a fomentar la participación de las personas mayores por medio de organizaciones, centros de jubilados, voluntariado o actividades de intercambio intergeneracional.

La ejecución de programas de acceso al conocimiento, la educación y la capacitación es muy frecuente, aunque en menor medida que las acciones dirigidas a erradicar la pobreza. En 34 países, las instituciones nacionales de protección de las personas mayores tienen a su cargo programas orientados a ese fin, que consisten en la entrega de subsidios específicos o bonos (Ecuador, Panamá y Suriname, entre otros) y pensiones alimentarias o no contributivas (principalmente en los países del Caribe de habla inglesa como las Bahamas, Guyana, las Islas Vírgenes Británicas y Jamaica). Otros ámbitos en los que suelen incursionar las instituciones son el fomento de los programas de empleo, como en México, y la atención de personas en situación de emergencia (Anguila, Belice y El Salvador, por ejemplo).

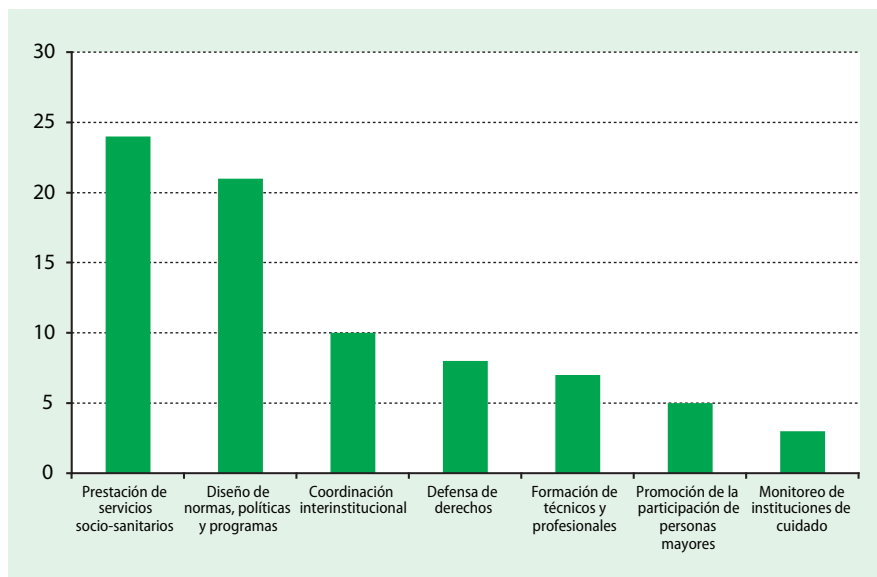
Los programas de salud se implementan en distintos ámbitos de trabajo como la nutrición —Anguila, Cuba, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), entre otros— y el acceso a medicamentos —Costa Rica, Cuba, Guyana, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Suriname, Venezuela (República Bolivariana de) y otros. En Cuba y Anguila se realizan también acciones relacionadas con la salud mental de las personas mayores, y en Anguila y Guyana se llevan a cabo tareas para personas mayores con VIH/SIDA.

Por último, algunas instituciones cuentan con programas de apoyo a las víctimas de abuso y maltrato —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Puerto Rico y Venezuela (República Bolivariana de), entre otros— y programas de acceso a la vivienda, sea mediante la entrega de subsidios o viviendas en comodato o bien a través de su reparación (Anguila, Bahamas, Chile, Costa Rica, Cuba, Haití y República Dominicana). La provisión de facilidades de transporte también es un área de trabajo de estas entidades en países como Costa Rica, Cuba, las Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico y la República Dominicana, mientras que

en la Argentina, Costa Rica, Cuba, Guyana, las Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Panamá, Puerto Rico, la República Dominicana y Trinidad y Tabago existen programas de cuidado a domicilio, que difieren en amplitud y cobertura.

## Gráfico I.2

### América Latina y el Caribe (41 países): funciones de las instituciones encargadas de los asuntos de las personas mayores, 2011



Fuente: Sandra Huenchuan, "Desafíos de la institucionalidad pública y el abordaje del envejecimiento", presentación en el Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores, 9 y 10 de noviembre de 2011.

## F. Conclusiones

El marco conceptual que se presenta en este artículo propone que las instituciones destinadas a atender los temas vinculados a las personas mayores deben analizarse dentro del quehacer del Estado. Es en ese contexto en el que se definen los fines públicos a cumplir y que es posible realizar, los instrumentos a utilizar y las opciones de acción a implementar (Aguilar, 1996).

En el caso de estas instituciones en particular, su quehacer expresa la forma en que el Estado conceptualiza los problemas, necesidades e intereses de este sector de la población por medio de un discurso de referencia, tanto simbólico como conceptual, que sustenta las políticas y programas en su favor. Ese discurso ejerce influencia en la sociedad y en su forma de comprender a las

personas mayores, el envejecimiento y la vejez. Es por esto que entre los anhelos más recurrentes de las organizaciones de personas de edad se encuentra, por una parte, que la institución gubernamental que les corresponde tenga rango ministerial y que, por la otra, la forma de abordar sus asuntos sea desde una perspectiva de derechos humanos.

Algunos países de la región tienen una amplia trayectoria gubernamental dedicada a la atención de las personas mayores, y han sido los pioneros en la creación de instituciones para este sector de la población (Argentina y Cuba, por ejemplo). Otros las han creado en los últimos 15 años (Chile y el Uruguay por ejemplo), y están aquellos en los que las instituciones se han caracterizado por su inestabilidad y el constante cambio a lo largo del tiempo, incluso dentro de un mismo período presidencial.

El origen de las instituciones destinadas a las personas mayores es diverso. Algunas veces está relacionado con la ocurrencia de fenómenos de contingencia que abrieron las puertas para que sus problemáticas se transformaran en un asunto público que requería la atención del Estado; en otras, surgen del interés de actores que ejercieron un importante grado de incidencia y control sobre el proceso decisorio que se desarrolla en el aparato de Estado (Crozier y Friedberg, 1990).

En la actualidad, es indudable que las instituciones destinadas a las personas mayores están ganando espacio en el quehacer de las administraciones gubernamentales, lo que les permite visibilizar los intereses y necesidades de este grupo en la agenda pública y de gobierno. A fuerza de bregar por su reconocimiento, en algunos países estas instituciones han ido convirtiéndose en interlocutores válidos para el diálogo político. Están conscientes de la necesidad de establecer alianzas y transversalizar el tema en el resto del aparato de Estado y tienen confianza en lo que puede hacer la sociedad civil, sea por medio de la academia o las organizaciones sociales, para mejorar la situación de las personas mayores.

Este escenario variopinto no es obstáculo para afirmar que, a pesar de la diversidad de estatus, antigüedad, estructura o tamaño de estas instituciones, hoy en día en casi todos los países de la región los asuntos de las personas mayores cuentan con una “ventanilla de entrada” al aparato de Estado. Su existencia significa que los asuntos de este grupo social tienen un carácter público, que conllevan obligaciones para el Estado, y que por lo tanto no se trata solo de una cuestión de beneficencia, como se entendía durante la primera mitad del siglo XX.

En la mayoría de los casos, esta toma de posición por parte del Estado no fue planificada y las instituciones destinadas a las personas mayores se agregaron a las estructuras ya existentes. En otros, sin embargo, expresaron una clara

vocación de cambio en respuesta a los valores o necesidades emergentes de una sociedad (como en la Argentina), o formaron parte de los procesos de modernización o innovación institucional en marcha (como en el Uruguay).

Hay tres hitos internacionales de importancia para la historia reciente de las instituciones destinadas a las personas mayores en la región. El primero de ellos fue la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Viena en 1982, luego el Año Internacional de las Personas de Edad, en 1999, y finalmente la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, efectuada en Madrid en 2002.

Aunque en 1982 los Estados miembros de las Naciones Unidas se concentraron fundamentalmente en debatir y proponer medidas para los países desarrollados, la región se hizo eco de la incipiente relevancia que se le daba al tema. En 1999, la iniciativa de las Naciones Unidas implicó el desarrollo de distintas actividades de difusión a nivel mundial sobre la situación de las personas mayores. Como parte de este proceso, la CEPAL realizó el "Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad", en septiembre de ese año. Más recientemente, a partir de 2002, la observancia de las recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento reforzó las acciones a favor de las personas mayores en varios países. La Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en 2003, la Declaración de Brasilia, de 2007, y más recientemente la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores, de 2012, reafirmaron este impulso y fueron abriendo nuevas posibilidades de acción, tanto en el ámbito legislativo como en el programático.

Uno de los efectos más importantes de los hitos recién señalados fue promover un cambio de perspectiva en relación a las personas mayores y favorecer el tránsito de varios países hacia enfoques más integrales en el tratamiento gubernamental de los asuntos vinculados a este grupo social. En general, estos organismos muestran un genuino interés por contribuir al bienestar de las personas mayores y, como parte de ello, muchos han creado espacios para propiciar su participación en la toma de decisiones. En algunos casos, esto ha permitido innovar con respecto a los ámbitos tradicionales de actuación en los asuntos de la vejez, sobre la base de la realidad de cada país. Este cambio se observa claramente en la implementación de reformas administrativas para incluir a las instituciones de personas mayores en el ámbito de los ministerios sociales. En los últimos años, este paso ha permitido que temas como la violencia, los cuidados, la participación, entre otros, vayan adquiriendo mayor protagonismo dentro de las acciones dirigidas a la población adulta mayor.

Si bien es clara la voluntad de estas instituciones por avanzar hacia una atención más integral, todavía hay muchas desventajas que limitan su accionar

y ponen en riesgo su consolidación. La principal dificultad radica en que, con notables excepciones, el tema se circunscribe a unidades operativas de baja jerarquía institucional, con escaso presupuesto y personal. En ocasiones, esta práctica se quiebra debido al empuje de un grupo de interés (profesionales, organizaciones, gremios u otros) que tiende puentes con otras redes de poder (partidos políticos, parlamentos, expertos internacionales), o bien por el interés promovido directamente por una autoridad de gobierno con una sensibilidad particular hacia el tema. Esto es producto de que, aun en los países más desarrollados económicamente, el envejecimiento siempre ha sido tratado como un tema asistencial y, a menudo, como un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo (Sidorenko, 2003). De cara a los cambios que se avecinan, se debe revertir esta tendencia y promover la igualdad por edad en todas las áreas de gobierno y las organizaciones.

En definitiva, lo más importante ya está en marcha: el compromiso político de tomar medidas en torno al tema. El resto forma parte del proceso de construcción. Durante su desarrollo, los organismos públicos orientados a las personas mayores tienen la posibilidad de renovar la clásica institucionalidad social de los países. Obviamente, no pueden hacerse cargo de todas las deficiencias que presenta ese marco institucional actualmente, pero sí tienen la oportunidad de ir más allá de las tradicionales formas de conceptualizar y atender las cuestiones sociales, en este caso, la situación de las personas mayores. Se trata de la institucionalidad más nueva, incluso más que la relativa a los asuntos de género, de los indígenas o de la niñez. Por lo mismo, tiene como base toda esa experiencia para modernizar sus formas de intervención, generar conocimientos, retroalimentar su práctica e ir abriendo camino para que la solidaridad sea efectivamente un valor inherente a la igualdad.

## Bibliografía

Adelantado, José y Elenise Scherer (2008), "Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. Estado, gobierno y gestión pública", *Revista chilena de administración pública*, Nº 11, junio.

AGE (Age Platform Europe) (2007), *Towards a European Society for All Ages: Age Statement for the European Year of Equal Opportunities for all 2007*, Bruselas.

Aguilar, Luis (1996), "Estudio introductorio", *La hechura de las políticas públicas*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa.

Anderson, James E. (1975), *Public Policy Making*, Londres, Thomas Nelson and Sons.

- Briones, Guillermo (1985), "Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa", Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* [LC/G.2432(SES.33/3)], Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2000), "El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL" (DDR/1), documento de referencia de la octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 13 de enero.
- CEPE (Comisión Económica para Europa) (2011), "Annex IV: Strategy on ageing", *Road Map for Mainstreaming Ageing in Armenia* (ECE/WG.1/12), Nueva York, anexo IV. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 11.II.E.2.
- \_\_\_\_ (2008), "Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the UNECE region: Review of the first five years", *A Society for All Ages: Challenges and Opportunities*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.08.II.E.14.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990), *El actor y el sistema*, México, D.F., Alianza.
- Elder, Charles y Roger Cobb (2003), "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en L. Aguilar, *Problema públicos y agenda de gobierno. Tercera Antología*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- Hall, Peter A. y Michèle Lamont (eds.) (2009), *Successful Societies: How Institutions and Culture Affect Health*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huenchuan, Sandra (2011), "Desafíos de la institucionalidad pública y el abordaje del envejecimiento", presentación en el Encuentro internacional para el seguimiento de la Declaración de Brasilia y la promoción de los derechos de las personas mayores, 9 y 10 de noviembre.
- Jusidman, Clara (2007), "Ciudadanía social y derechos políticos", *Documento de trabajo*, Proyecto de Protección de Programas Sociales, México, D.F., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lahera, Eugenio (2007), "Reforma del Estado: Un enfoque de políticas públicas", *Revista Reforma y Democracia* Nº 38, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE), junio.
- Levy, Caren (1996), "The process of institutionalising gender in policy and planning: the 'web' of institutionalisation", *Working Paper*, Nº 74, Londres, University College.

- Machinea, José Luis (2005), "Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza", *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 23, México D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Machinea, José Luis y Guillermo Cruces (2006), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos", serie *Informes y estudios especiales*, N° 17 (LC/L.2573-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.104.
- March, James y Johan Olsen (1984), "The new institutionalism: organizational factors in political life", *The American Political Science Review*, vol. 78, N° 3, September.
- Naciones Unidas (2006), *Seguimiento de los programas de población, con especial referencia a la evolución de las estructuras de edad de las poblaciones y sus consecuencias para el desarrollo. Informe del Secretario General (E/CN.9/2007/4)*, Nueva York, Consejo Económico y Social, diciembre.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- Ortega, Nieves y Susana Ruiz (2005), "Definición de problemas y diseño de la agenda", en Margarita Pérez Sanches (ed.), *Análisis de políticas públicas*, Granada, Editorial Universidad de Granada.
- Polsby, Nelson W. (1984), *Political Innovation in America. The Politics of Policy Initiation*, New Haven, Yale University Press.
- Sidorenko, Alexandre (2003), "Progress in implementing the Madrid International Plan of Action on Ageing at the global level", [en línea] [http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/4/23004/ASidorenko1\\_p.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/4/23004/ASidorenko1_p.pdf).
- Subirats, Joan (ed.) (2003), *Elementos de nueva política*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Repetto, Fabián y Mariana Chudnovsky (2008), "La incidencia de la institucionalidad social en la gestión, pertinencia y alcance de los planes y programas sociales en la Argentina", [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/MarianaChudnovsky40608.ppt>.
- Székely, Miguel (2006), "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=785693>.
- Venne, Robert (s/f), "Mainstreaming the concerns of older persons into the social development agenda", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.un.org/ageing/documents/positionpaper.pdf>.

