

**Tercera Conferencia
regional intergubernamental
sobre envejecimiento**

San José de Costa Rica, 9 al 11 de mayo de 2012

Del compromiso a la acción

**Guía para el examen y la evaluación de la
Declaración de Brasilia en América Latina y el Caribe**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**Costa Rica
2012**
Conferencia regional
intergubernamental
sobre envejecimiento

Del compromiso a la acción

Guía para el examen y la evaluación de la Declaración de Brasilia en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS



Costa Rica
Conferencia regional
intergubernamental
sobre envejecimiento 2012

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

Índice

Introducción	5
I. Antecedentes generales	7
A. 2003-2007: de la Estrategia Regional a la Declaración de Brasilia	7
B. 2007 en adelante: el creciente impulso de los derechos humanos de las personas mayores	8
1. La contribución de los comités de los tratados	9
2. El aporte de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos	10
3. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas	11
4. El Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos	11
II. Metodología para examinar y evaluar los avances registrados en el período 2007-2012	12
A. Etapa de inventario y evaluación general de las acciones dirigidas a las personas mayores	13
1. Los ámbitos de trabajo a examinar	13
2. Los criterios de evaluación de los ámbitos de trabajo examinados	14
B. Identificación y análisis de buenas prácticas	16
1. Identificación de potenciales buenas prácticas	16
2. Evaluación de las iniciativas	19
C. Acciones clave	21
III. El informe nacional	22
A. Contenidos del informe	22
B. Requisitos formales	23
Bibliografía	24

Introducción

La experiencia adquirida en el primer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento demostró que desde 2002 los países de la región han avanzado en la inclusión de los asuntos del envejecimiento y la vejez en la agenda pública. Considerando las recomendaciones de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, muchos de ellos iniciaron acciones a favor de las personas mayores, mientras que otros dieron pasos firmes hacia la consolidación de su quehacer en la materia.

En la práctica, ningún país de la región ha estado ajeno al proceso iniciado en Madrid hace nueve años. La Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento adoptada en 2003, y luego la Declaración de Brasilia de 2007, reforzaron este impulso y abrieron nuevas posibilidades de acción, tanto en el ámbito legislativo como en el programático y el institucional; sin embargo, los desafíos persisten.

En las distintas instancias de trabajo convocadas para el seguimiento de la Declaración de Brasilia se ha insistido en la necesidad de consolidar los avances logrados, ampliar sus alcances, impulsar un mayor desarrollo de las acciones dirigidas a las personas mayores, y fortalecer la cooperación sur-sur. Así lo expresaron los Estados miembros de la CEPAL en las reuniones de seguimiento de la Declaración de Brasilia —celebradas en Río de Janeiro en 2008 y Buenos Aires y Santiago en 2009—, así como en la reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo de 2010.

El segundo ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que mundialmente se inicia en 2011 y concluye formalmente en 2013 en el marco del 51º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, es una oportunidad propicia para que los países de la región revisen las acciones emprendidas en el último tiempo, destaquen sus logros más significativos e identifiquen las acciones clave en las que concentrarán sus esfuerzos en los próximos cinco años.

Se espera que el proceso de examen en marcha sea concebido como un sistema continuo de evaluación nacional, que sirva además de base para los informes que se presentarán en las instancias regional y mundial (Naciones Unidas, 2010). En este marco, los Estados miembros de la CEPAL pueden ir más allá de la elaboración de un documento de informe nacional, y emplear esta coyuntura para reafirmar su voluntad de proteger los derechos humanos de las personas mayores.

La revisión del Plan de Acción Internacional de Madrid tampoco puede estar ajena a los últimos avances que se han registrado en el ámbito de los derechos humanos, muchos de los cuales fueron impulsados por los Estados miembros de la CEPAL en cumplimiento de la Declaración de Brasilia. En congruencia con ello, se propone que en el actual ciclo de examen y evaluación, la situación y las acciones nacionales sean consideradas a la luz de las nuevas directrices sobre derechos humanos emanadas de los diferentes órganos de las Naciones Unidas principalmente.

Esta guía se ha diseñado con la finalidad de apoyar a los Estados miembros en el examen y evaluación de la implementación de los compromisos de la Declaración de Brasilia. Adicionalmente, por medio del CELADE-División de Población se prestará asistencia técnica a los países en los preparativos para que el proceso resulte más pertinente y eficaz que el del ciclo anterior, y principalmente para que recoja los aprendizajes logrados.

Los resultados de este proceso se presentarán en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, a realizarse en San José de Costa Rica del 9 al 11 de mayo de 2012.

I. Antecedentes generales

A. 2003-2007: de la Estrategia Regional a la Declaración de Brasilia

En el plano de la acción regional de las Naciones Unidas, la CEPAL ha realizado dos versiones de la Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento. La primera se hizo en Santiago del 19 al 21 de noviembre de 2003, y la segunda se efectuó en Brasilia del 4 al 6 de diciembre de 2007.

En la primera de estas conferencias se adoptó la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento¹, que fue ratificada mediante la resolución 604 del trigésimo período de sesiones de la Comisión (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Principales recomendaciones de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2003

Área	Recomendación
Personas de edad y desarrollo	Protección de los derechos humanos. Acceso a oportunidades de crédito. Acceso a un empleo decente. Aumento de la cobertura de las pensiones (contributivas y no contributivas). Fomento de la participación de las personas mayores.
Salud y bienestar en la vejez	Acceso universal a los servicios de salud integral. Promoción de conductas y ambientes saludables. Regulación de los servicios de cuidado de largo plazo. Formación de recursos humanos en geriatría y gerontología. Monitoreo del estado de salud de la población adulta mayor.
Entornos propicios y favorables	Accesibilidad del entorno físico. Sostenibilidad y adecuación de los sistemas de apoyo social. Promoción de una imagen positiva de la vejez y el envejecimiento.

Fuente: Dirk Jaspers, "Informe sobre la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento", segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento en América Latina y el Caribe, Brasilia, 4 al 6 de diciembre de 2007.

En 2007, los países adoptaron la Declaración de Brasilia, que reafirma el compromiso de los Estados Miembros de "no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar por la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos". Asimismo, en los párrafos 25 y 26 de la Declaración se comprometieron a:

- solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relator especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad;
- realizar las consultas pertinentes con los gobiernos para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas².

¹ Véase [en línea] <<http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/1/13611/FINAL-DSC-1-Espanol.pdf>>.

² Véase [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/32460/LCG2359_e.pdf>.

La Declaración incorpora también recomendaciones específicas en los ámbitos de la seguridad económica, la salud y los entornos (véase el cuadro 2). Su importancia fue reafirmada en la resolución 644 del trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, realizado en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2008.

Cuadro 2
Declaración de Brasilia: principales recomendaciones para la acción

Área	Recomendación
Seguridad económica	Acceso al trabajo decente en la vejez. Aumento de la cobertura de los sistemas de seguridad social (contributivos y no contributivos).
Salud	Atención de personas de edad con discapacidad. Acceso equitativo a los servicios de salud. Supervisión de las instituciones de larga estadía. Creación de servicios de cuidados paliativos. Acceso a la atención en salud para las personas de edad con VIH.
Entornos	Fomento de la educación continua. Accesibilidad del espacio público y adaptación de las viviendas. Erradicación de discriminación y violencia en la vejez. Reconocimiento del aporte de las personas de edad en la economía del cuidado.

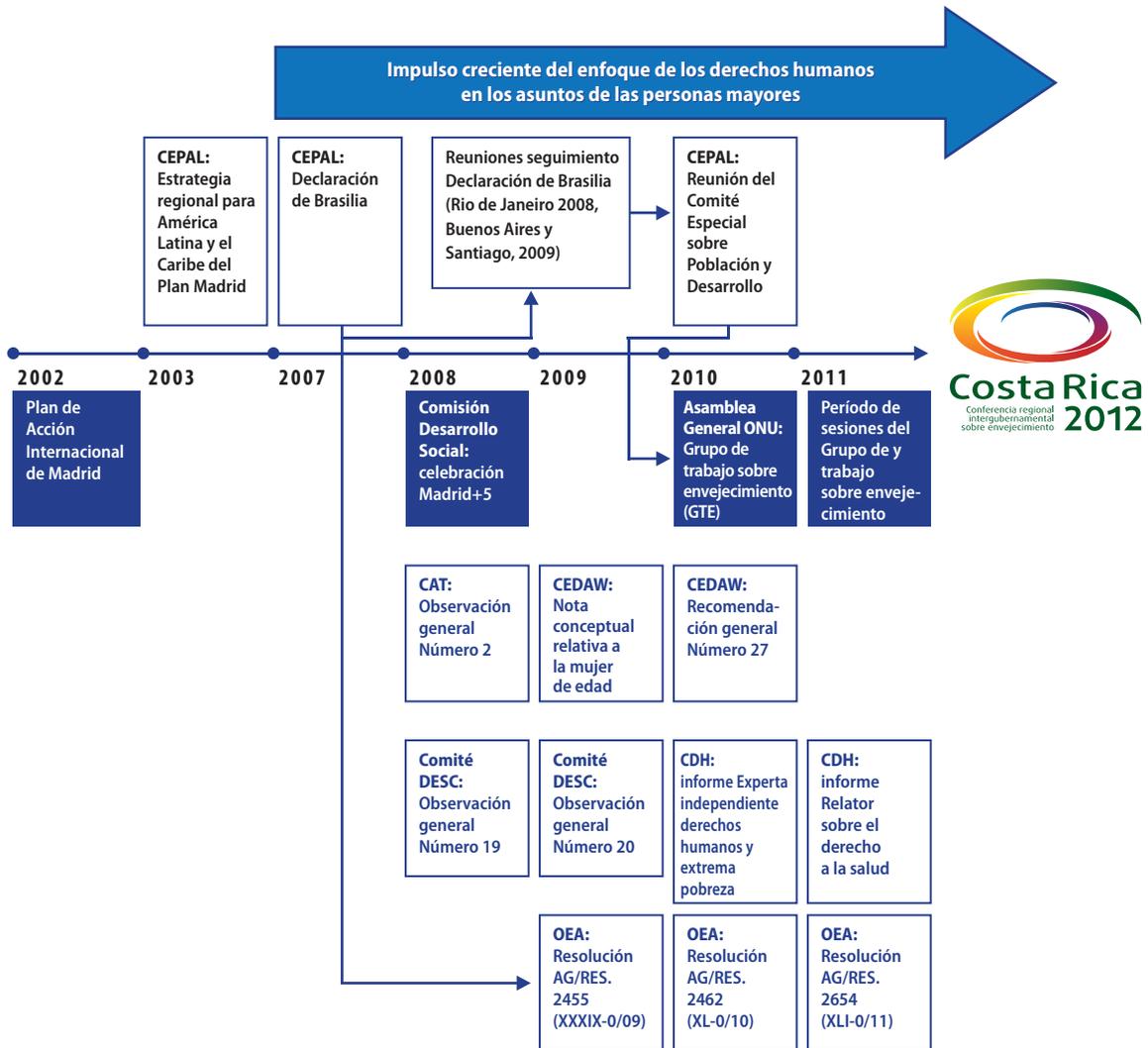
Fuente: José Luis Machinea, "Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos", 46o período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, Nueva York, 2008.

B. 2007 en adelante: el creciente impulso de los derechos humanos de las personas mayores

Desde la aprobación de la Declaración de Brasilia, los derechos de las personas mayores han ocupado progresivamente un lugar cada vez más destacado en la agenda del desarrollo social y los derechos humanos. Prueba de ello es la labor desarrollada por la Comisión de Desarrollo Social —que tiene a su cargo el seguimiento mundial del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento—, el trabajo que han desarrollado los comités de los tratados y el Consejo de Derechos Humanos —los primeros mediante sus observaciones generales y el segundo a través de mandatos específicos propuestos a los procedimientos especiales—, las resoluciones adoptadas en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la finalidad de proteger los derechos de las personas mayores e impulsar una convención interamericana con ese propósito y, por supuesto, la creación del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento (GTE) de las Naciones Unidas (véase el diagrama 1).

Diagrama 1

Avances internacionales sobre la aplicación de los derechos humanos a los asuntos de las personas mayores en el marco de las Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia.

1. La contribución de los comités de los tratados

Con posterioridad a 2007, la protección limitada que proporcionan las convenciones existentes a los derechos de las personas de edad se ha reforzado parcialmente gracias a la interpretación progresiva que han realizado los órganos encargados de su supervisión. Es lo que sucede, por ejemplo, con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha desarrollado en mayor medida el contenido de esos derechos mediante distintas disposiciones o cuestiones abarcadas por la convención³.

En el último bienio, el Comité ha contribuido a la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del envejecimiento por medio de dos observaciones. En la Observación general N° 19 de 2008, sobre el derecho a la seguridad social, se centra en el contenido normativo de este derecho, las obligaciones de los Estados, las violaciones y la aplicación en el plano nacional⁴. En la Observación

³ En 1995, el Comité aprobó su Observación general N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, en la que se especifican las obligaciones que corresponden en este ámbito a los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 2000 adoptó la Observación general N° 14, sobre el derecho a la salud, en la que se reafirma la importancia de un enfoque integrado en esta materia, que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación.

⁴ Véase [en línea] <www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20_sp.doc>.

general N° 20 de 2009, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, aclara la interpretación del artículo 2.2 del Pacto, incluidos el alcance de las obligaciones de los Estados, los motivos prohibidos de discriminación y su aplicación al ámbito nacional⁵.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también ha prestado particular atención a la situación de las mujeres de edad en sus observaciones finales sobre determinados Estados partes, tratando cuestiones como la violencia contra ellas, la educación, el analfabetismo y el acceso a las prestaciones sociales. Luego de la nota conceptual relativa a la mujer de edad y la protección de sus derechos humanos elaborada en 2009⁶ —en la que reconoce que los cambios en la estructura etaria de la población tienen profundas consecuencias para los derechos humanos y aumentan la necesidad de solucionar el problema de discriminación que sufre la mujer mayor—, el Comité adoptó la Recomendación general N° 27 en 2010. Su propósito es identificar las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres mayores y entregar lineamientos acerca de las obligaciones de los Estados partes de la Convención. También se incluyen recomendaciones en materia de políticas, que apuntan a integrar sus preocupaciones en las estrategias nacionales, las iniciativas de desarrollo y de acción positiva, para que puedan participar plenamente, sin discriminación y en pie de igualdad con los hombres. Junto con ello, entrega una guía para incluir la situación de las mujeres mayores en los informes que presentan los Estados partes de la Convención⁷.

Por último, otro comité que ha abordado la cuestión de las personas mayores es el de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CAT), que en la Observación general N° 2 de 2008 establece la protección de ciertas personas o grupos que corren mayor peligro de ser torturadas o recibir malos tratos, dentro de las cuales se incluye a las personas de edad. Asimismo, hace una notable contribución a la comprensión de los malos tratos y su relación con las prácticas de tortura⁸.

2. El aporte de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

Los expertos independientes y los relatores forman parte del sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Se trata de mecanismos “no convencionales” —en el sentido que no son establecidos por convenciones, sino por resoluciones de los órganos políticos de las Naciones Unidas—, integrados por expertos o expertas que actúan a título independiente y que reportan periódicamente sus actividades ante el Consejo (Rodríguez-Piñero, 2010).

En 2010, la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentó su informe de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos, centrando su atención en las pensiones no contributivas⁹. En él hace hincapié en que, frente a la vulnerabilidad de las personas de edad, los Estados deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que proporcionen prestaciones a todas las personas mayores sin discriminación alguna y que garanticen igualdad de derechos a los hombres y las mujeres. El documento contiene recomendaciones para que las pensiones no contributivas cumplan con las normas básicas de derechos humanos¹⁰.

En 2011, el estudio temático sobre el derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental se concentró en las personas de edad, de conformidad con la resolución 15/22 del Consejo de Derechos Humanos¹¹. En ese estudio se plantea que la sociedad debe dejar de aspirar exclusivamente a que los ciudadanos envejecan de manera saludable y comenzar a promover su plena inclusión y desarrollo como titulares de derechos. El informe subraya que el enfoque de derechos humanos es el adecuado para implementar acciones de salud dirigidas a las personas mayores y ofrece recomendaciones en ese sentido¹².

⁵ Véase [en línea] <www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20_sp.doc>.

⁶ Véase [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/CEDAW_%20C_2009_II_WP1_sp.pdf>.

⁷ Véase [en línea] <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>>.

⁸ Véase [en línea] <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?relDoc=y&docid=47bee7f62>>.

⁹ Véase [en línea] <http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_11.doc>.

¹⁰ Véase [en línea] <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/A.HRC.14.31_sp.pdf>.

¹¹ Véase [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/issues/health/olderpersons/docs/A_HRC_RES_15_22_S.pdf>.

¹² Véase [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-37_sp.pdf>.

3. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas

El Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas mayores fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 65/182 del 21 de diciembre de 2010¹³ con el propósito de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas de edad, examinando el marco internacional vigente en esta materia, determinando sus posibles deficiencias y la mejor forma de subsanarlas, incluso mediante el estudio de la viabilidad de nuevos instrumentos y medidas cuando corresponda.

Durante 2011, el Grupo llevó a cabo dos sesiones de trabajo. La primera, efectuada del 18 al 21 de abril, se concentró en la situación de los derechos de las personas mayores en el mundo, e incluyó la discusión sobre la estructura internacional y regional para su protección. La segunda, desarrollada del 1 al 4 de agosto, analizó la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, considerando además la discriminación múltiple, la violencia y el abuso en la vejez. En ambas ocasiones, el debate permitió identificar las posibles brechas de protección y las formas de superarlas.

El intercambio y análisis desarrollados en la primera y segunda sesión de trabajo dejaron en evidencia, por una parte, la necesidad de fortalecer el uso de los instrumentos existentes para proteger los derechos de las personas mayores y, por la otra, de establecer un vínculo entre el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y el enfoque de los derechos humanos. Además, los países de la región abogaron por un instrumento internacional jurídicamente vinculante de derechos humanos (una convención) para abordar las brechas normativas, así como por el establecimiento de un nuevo mandato para nombrar un experto independiente o un relator especial.

En el informe que el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en el sexagésimo sexto período de sesiones destaca la contribución del Grupo de Trabajo y lo insta a continuar su labor para analizar las formas de hacer frente a las deficiencias de protección y seguir examinando la viabilidad de otros instrumentos y medidas, todo ello con carácter prioritario¹⁴.

4. El Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos

El compromiso de realizar esfuerzos encaminados a aprobar una convención internacional sobre los derechos de las personas mayores se complementa con una iniciativa en el mismo sentido que está en curso en el sistema regional interamericano.

Específicamente, en mayo de 2009 la Asamblea General de la OEA aprobó una resolución sobre derechos humanos y personas adultas mayores, en la que solicitaba a su Consejo Permanente que convocara una reunión de expertos a fin de *“examinar la viabilidad de elaborar una convención interamericana sobre los derechos de las personas adultas mayores”* (OEA, 2009). Esta petición fue reiterada en 2010 por medio de la resolución AG/RES 2562 (XL-O/10), y el 28 de octubre de ese mismo año se realizó la reunión con representantes de los Estados miembros de la OEA, en la que expertos en el tema de los derechos humanos y las personas mayores se congregaron en la sede principal del órgano hemisférico en Washington, D.C., para discutir la viabilidad de elaborar una convención que proteja y promueva estos derechos.

En 2011, por medio de la resolución AG/RES. 2654 (XLI-O/11) *“Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”*, la Asamblea General resolvió solicitar al Consejo Permanente que establezca un grupo de trabajo conformado por representantes nacionales y expertos provenientes del sector académico y de la sociedad civil, así como de organismos internacionales y agencias especializadas. Este grupo tiene por objetivo elaborar un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores y desarrollar un proyecto de convención interamericana.

¹³ Véase [en línea] <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/65/182>>.

¹⁴ Véase [en línea] <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/66/173>>.

II. Metodología para examinar y evaluar los avances registrados en el período 2007-2012

En este ciclo de examen y evaluación nacional se deben registrar y analizar los avances logrados desde la adopción de la Declaración de Brasilia (2007 en adelante). Para ello se propone utilizar una metodología que contempla las siguientes etapas (véase el diagrama 2):

- a. Inventario y evaluación general de las acciones dirigidas a las personas mayores en los aspectos legislativos, administrativos, programáticos e institucionales.
- b. Identificación y análisis de buenas prácticas desde la perspectiva de los derechos de las personas mayores.
- c. Definición de las acciones clave a emprender para reforzar la protección de los derechos de las personas mayores en los próximos cinco años.

El resultado de este proceso permitirá fortalecer la aplicación de la Declaración de Brasilia en los próximos cinco años, y servirá de insumo para la elaboración del informe nacional a presentar en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento de 2012.

Diagrama 2
Etapas metodológicas para evaluar los avances nacionales en la implementación de la Declaración de Brasilia



Fuente: Elaboración propia.

A. Etapa de inventario y evaluación general de las acciones dirigidas a las personas mayores

Esta etapa está dividida en tres fases. La primera corresponde a la identificación de las acciones (inventario), la segunda a su evaluación y la tercera es la documentación (véase el diagrama 3). A continuación se ofrecen algunas directrices para desarrollarlas.

Diagrama 3
Etapa de inventario y evaluación de las acciones

Registro	Evaluación	Documentación
<ul style="list-style-type: none"> • Legislativo • Administrativo • Programático • Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo a los criterios establecidos para cada ámbito de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión del resultado del análisis en el informe nacional

Fuente: Elaboración propia.

1. Los ámbitos de trabajo a examinar

Al inicio del proceso de examen y evaluación se deben registrar las medidas legislativas, administrativas, programáticas e institucionales que se hayan puesto en marcha con la finalidad de proteger los derechos de las personas mayores desde el 2007 en adelante. La característica principal que deben cumplir las medidas seleccionadas es que deben ser concretas, deliberadas y específicas, tomando como referencia los ámbitos de trabajo que se indican en el cuadro 3.

Cuadro 3
Ámbitos de trabajo para el inventario y evaluación general de las acciones dirigidas a las personas mayores

Ámbito	Líneas de trabajo
Ámbito legislativo	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas constitucionales que incorporen de manera explícita los derechos de las personas mayores. - Creación de normas específicas para la protección de los derechos de las personas mayores. - Reformas de los cuerpos legislativos existentes para incrementar la protección de los derechos de las personas mayores. - Acciones específicas dirigidas a mejorar el acceso a la justicia por parte de las personas mayores.
Ámbito administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentación de leyes dirigidas a las personas mayores. - Decretos o normas administrativas para proteger a los derechos de las personas mayores.
Ámbito programático	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de las personas mayores dentro de los planes nacionales de desarrollo, incluyendo los planes de desarrollo social, los sistemas nacionales de protección social y las estrategias de reducción de la pobreza. - Diseño de políticas dirigidas a las personas de edad o de planes nacionales de envejecimiento. - Diseño o puesta en marcha de programas específicos dirigidos a las personas mayores en las áreas de la seguridad económica, la salud o los entornos propicios.
Ámbito institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de instituciones públicas dirigidas a las personas mayores. - Fortalecimiento de las instituciones dirigidas a las personas mayores (por medio de cambios legislativos, incremento del presupuesto público asignado a los asuntos del envejecimiento, capacitación de equipos nacionales, cambio de dependencia institucional, entre otros).

Fuente: Elaboración propia.

2. Los criterios de evaluación de los ámbitos de trabajo examinados

Una vez realizado el inventario de las acciones emprendidas durante el período que se examina, estas se deben someter a una evaluación, cuyos criterios básicos serán específicos para cada ámbito de trabajo. A continuación se proponen algunos de estos criterios, que pueden complementarse o enriquecerse sobre la base de la experiencia nacional en la materia.

a. Ámbitos legislativo y administrativo

Para la evaluación de los avances registrados en estas áreas se debe verificar que las iniciativas puestas en marcha sirvan para asegurar la efectividad de los derechos de las personas mayores. Para ayudar en este análisis se proponen los siguientes criterios:

- *Adecuación de las legislaciones al estándar internacional en materia de derechos humanos:* las legislaciones nacionales, los reglamentos y los decretos no deben apartarse de lo establecido en los pactos internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados.

Las legislaciones deben responder adecuadamente a las características y necesidades de la población que se busca proteger; por ello, en ausencia de un instrumento jurídicamente vinculante que estandarice los derechos de las personas mayores, los Estados pueden acudir a las interpretaciones que hacen los comités de los tratados por medio de sus observaciones generales para examinar la congruencia de sus iniciativas con el marco internacional de derechos humanos¹⁵. Este paso implica, por una parte, someter a revisión el contenido de los derechos protegidos, y por otra, identificar los derechos que están ausentes en las normas nacionales.

- *Prever las garantías necesarias para hacer efectivos sus derechos:* las legislaciones, reglamentos y decretos deben incorporar de manera explícita los mecanismos o dispositivos que sirvan para asegurar la efectividad de un derecho, de modo que se convierta en operable, ejecutable y exigible. Esta revisión debe considerar que se cumplan varios requisitos:
 - Que la especificación del contenido del derecho sea suficiente y vaya más allá de su enunciación.
 - Que los derechos protegidos consideren las garantías institucionales y ciudadanas para hacerlos efectivos¹⁶.
 - Que las garantías previstas estén vigentes en la realidad actual y que hayan permitido avanzar en la realización de los derechos.

b. Ámbito programático

Para la evaluación de los avances en este ámbito se pueden tomar en consideración los criterios trabajados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación al derecho a la salud, la educación, la seguridad social, entre otros. En esta guía se utilizan para analizar en profundidad la pertinencia y alcance de los programas que los países están ejecutando para cumplir con los compromisos de la Declaración de Brasilia.

- *Disponibilidad:* los programas deben ofrecer un número suficiente de bienes, prestaciones y servicios que satisfagan el problema que busca solucionar la iniciativa.
- *Accesibilidad:* los programas deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos en los pactos internacionales de derechos humanos.
- *Aceptabilidad:* los programas deben responder apropiadamente a las necesidades de las personas mayores y ser sensibles a los requisitos de las perspectivas de género y del ciclo de vida.

¹⁵ Véase S. Huenchuan y L. Rodríguez-Piñero, 2010 [en línea], <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/41721/LCW353.pdf>>.

¹⁶ Las garantías institucionales son mecanismos de protección y tutela de los derechos encomendados a los órganos institucionales como el gobierno, el legislador, el administrador o los jueces. Las garantías ciudadanas, en tanto, son instrumentos de defensa y tutela de derechos que dependen directamente de los titulares.

- *Calidad*: los programas deben cumplir con los requerimientos metodológicos y organizacionales que les permitan su implementación y desarrollo. Deben asimismo contar con el personal adecuado para ejecutarlos y el presupuesto para ponerlos en práctica de manera efectiva.

c. Ámbito institucional

Se propone utilizar los criterios que el CELADE-División de Población de la CEPAL está aplicando en el estudio de este tema, los que se han sometido a la consideración de expertos por medio de un proceso de consulta desarrollado durante 2011.

Los aspectos a considerar para analizar los avances en materia de institucionalidad pública dirigida a las personas mayores son los siguientes:

- Formalización de la institucionalidad por medio de una ley específica o de la ley de creación de su dependencia.
- Asignación presupuestaria para cubrir los costos operativos del personal y el financiamiento de las acciones.
- Existencia de un plan o programa de gobierno en que se organicen las acciones para mejorar el problema que atiende la institución.
- Desarrollo de canales expeditos de participación ciudadana y coordinación interinstitucional, en especial para la personas mayores y sus organizaciones.
- Disponibilidad de recursos humanos capacitados en el área de competencia y, en lo posible, con trayectoria como funcionarios públicos.
- Establecimiento de mecanismos de seguimiento de las medidas puestas en marcha en beneficio de las personas mayores, por medio de indicadores y elementos de comparación apropiados.

La documentación de esta etapa se hará en el informe nacional, cuya estructura se presenta en la última parte de esta guía.

B. Identificación y análisis de buenas prácticas

El segundo componente de la metodología es la identificación, análisis y documentación de buenas prácticas.

El concepto de “buenas prácticas” que se utilizará se refiere a *todos aquellos programas, proyectos o experiencias de intervención que responden de forma innovadora y satisfactoria a la demanda de mejorar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.*

Esta fase está compuesta de tres etapas: el registro, la evaluación y la documentación (véase el diagrama 4).

Diagrama 4
Etapas de identificación y análisis de buenas prácticas



Fuente: Elaboración propia.

1. Identificación de potenciales buenas prácticas

Para ayudar en la identificación de iniciativas que puedan calificarse como una buena práctica, se puede utilizar una taxonomía construida a partir de las recomendaciones de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Declaración de Brasilia. Adicionalmente, se toman en consideración los contenidos de las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Recomendación N° 27 de la CEDAW, la Observación general N° 2 del Comité contra la Tortura, así como las recomendaciones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

Cuadro 4
Taxonomía para la identificación de buenas prácticas

Derecho	Ámbito de acción	Líneas de trabajo
Promoción de los derechos humanos de las personas mayores	Legislación a favor de las personas mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes especiales de protección. • Reformas legislativas para ampliar la cobertura legal de los derechos en la vejez. • Reglamentación de leyes en beneficio de las personas mayores.
	Discriminación y maltrato	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas legales, administrativas y programáticas para proteger la integridad física, psíquica y moral de las personas mayores. • Asistencia jurídica para denunciar y castigar las situaciones de discriminación o violencia. • Protección específica para los grupos de personas mayores que corren mayor peligro de sufrir maltrato o violencia (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otras).
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en la formulación y aplicación de medidas legales y de políticas públicas. • Promoción de la asociatividad de las personas mayores. • Integración en actividades de voluntariado.
Trabajo	Condiciones adecuadas de trabajo hasta la jubilación	<ul style="list-style-type: none"> • Preparación para la jubilación. • Prevención o sanción de la discriminación por edad. • Reducción gradual de la jornada laboral y/o empleo a tiempo parcial. • Difusión de información acerca de los derechos y ventajas de la jubilación.
	Empleos dignos y adecuados	<ul style="list-style-type: none"> • Empleos que faciliten el uso de experiencias y conocimientos. • Acceso al crédito para el desarrollo de actividades productivas. • Mejoramiento de la empleabilidad (incentivos para la contratación, programas de capacitación, fondos para microemprendimientos). • Seguridad física y salud en el empleo.
Seguridad social	Pensiones no contributivas	<ul style="list-style-type: none"> • Programas no contributivos para la población adulta mayor. • Ampliación de la cobertura de programas no contributivos.
	Pensiones contributivas	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la cobertura y la calidad de las pensiones. • Reformas legales tendientes a aumentar la solidaridad de los sistemas de seguridad social contributivos. • Incorporación de sectores generalmente excluidos del sistema de seguridad social (mujeres dueñas de casa, trabajadores informales, trabajadores rurales, pescadores, entre otros).
Protección de la familia	Cuidado	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de cuidadores familiares y comunitarios. • Servicios sociales de apoyo domiciliario. • Cuidados asentados en la comunidad. • Servicios de respiro para los cuidadores familiares.
Nivel de vida adecuado	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la propiedad o mejora de las viviendas. • Opciones de vivienda para personas mayores que residen solas. • Acceso a servicios básicos (agua, electricidad y otros).
	Entornos inclusivos	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios comunitarios y de voluntariado. • Accesibilidad al transporte (regulación y monitoreo de beneficios). • Accesibilidad a edificios públicos. • Desarrollo de infraestructura comunitaria para el uso de las personas mayores.

Continúa

Derecho	Ámbito de acción	Líneas de trabajo
Salud	Prevención de la dependencia	<ul style="list-style-type: none"> Plan básico de productos y tecnologías (prótesis, órtesis, medicamentos, entre otros). Programas de viviendas para personas mayores con dependencia. Campañas para promover el envejecimiento saludable. Ayudas y servicios de rehabilitación. Generación de información sobre las personas en situación de dependencia.
	Establecimientos, bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a medicamentos básicos. Asistencia preferencial a las personas mayores en situación de pobreza, con discapacidad, en aislamiento y víctimas de desastres. Planificación y coordinación de los servicios de atención de la salud a nivel nacional y subnacional. Estrategias y planes de capacitación en salud para los recursos humanos. Equipos multidisciplinarios de atención geronto-geriátrica. Cobertura garantizada de enfermedades crónicas y degenerativas.
Educación y cultura	Educación para toda la vida	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a educación de adultos y oportunidades de aprendizaje permanente. Uso de nuevas tecnologías de la información.
	Intercambio inter-generacional	<ul style="list-style-type: none"> Comunicación y contacto entre distintos grupos de edad. Aprendizaje mutuo entre distintas generaciones. Perspectiva del ciclo vital en la educación de niños y jóvenes.
Grupos específicos	Mujeres mayores	<ul style="list-style-type: none"> Modificación de patrones de conducta que perjudican a las mujeres mayores. Igualdad de acceso a pensiones contributivas y no contributivas. Protección de mujeres mayores con estatus de refugiadas, apátridas, internamente desplazadas y trabajadoras migrantes. Protección de las mujeres mayores contra la discriminación en la propiedad y la herencia.
	Ancianos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> Servicios de atención en salud bilingüe e intercultural. Protección de la tierra y el patrimonio. Protección y desarrollo de la medicina tradicional. Servicios de apoyo social asentados en las tradiciones.
	Personas en situación de cárcel	<ul style="list-style-type: none"> Trato preferencial en los establecimientos penitenciarios. Acceso a medidas penales distintas a la privación de la libertad. Acceso a beneficios penitenciarios en razón de la edad.
	Personas institucionalizadas	<ul style="list-style-type: none"> Regulación de las instituciones de larga estadía. Mecanismos de inspección de las instituciones públicas y privadas de larga estadía. Garantía de cuidado y tratamiento médico para personas mayores institucionalizadas. Capacitación del personal de instituciones de larga estadía sobre derechos y libertades fundamentales de las personas mayores.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, la Declaración de Brasilia, las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Recomendación N° 27 de la CEDAW, la Observación general N° 2 del Comité contra la Tortura y las recomendaciones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

2. Evaluación de las iniciativas

Antes de calificar una iniciativa como una buena práctica debe ser evaluada, considerando si contribuye al ejercicio de los derechos de las personas mayores. Ello implica que cumpla con los requisitos de contenido que se presentan a continuación:

- **Distinción de trato:** la acción otorga un tratamiento especial a las personas mayores en razón de su edad u otras circunstancias particulares que las diferencien del resto de la población (Rodríguez-Piñero, 2010).
- **Ajuste razonable:** la acción busca eliminar las barreras sociales, jurídicas, institucionales e incluso físicas que impiden u obstaculizan la igualdad sustantiva de las personas mayores con respecto a otros sectores de la población (Rodríguez-Piñero, 2010).
- **Autonomía:** la acción refuerza la capacidad de las personas mayores de tomar decisiones sin influencia de presiones externas o internas.
- **Solidaridad intergeneracional:** la acción facilita el contacto y la comunicación entre niños, adultos y personas mayores; mantiene y favorece el aprendizaje mutuo entre personas con diferentes referencias en el tiempo histórico, o promueve la continuidad y vinculación a través de toda la vida (Hagestad, 1998).

Simultáneamente, la iniciativa debe cumplir con algunos requisitos operacionales que permitirán calificarla como innovadora, satisfactoria y replicable¹⁷:

- **Participación activa de los agentes relacionados con el desarrollo de la iniciativa:** la experiencia contempla la participación de las personas mayores y, cuando corresponda, de las familias, los profesionales u otros miembros de la comunidad. La participación se contempla en el diseño, el desarrollo y la evaluación de la iniciativa.
- **Transferibilidad a otros ámbitos de acción o contextos:** la experiencia puede ser generalizada a otros ámbitos de atención o a otros lugares con relativa facilidad. Sus características sugieren la posibilidad de ser aplicada sin grandes dificultades en otros contextos.
- **Planificación:** la experiencia se lleva cabo en base a una planificación preestablecida que incluye el presupuesto necesario para su ejecución.
- **Eficiencia en la organización de los recursos:** se aprecia claramente un trabajo de coordinación en red y que su implementación ha dinamizado los recursos de las personas o comunidades que son el sujeto de la intervención.
- **Impacto positivo de su implementación:** existen evidencias de que la experiencia ha implicado un cambio positivo en el ejercicio de los derechos de las personas mayores.
- **Durabilidad de su aplicación:** la experiencia no es una iniciativa piloto/semilla o aislada en el ámbito del quehacer de la institución que la ejecuta, sino que forma parte del quehacer institucional.

Una vez confirmado que la iniciativa cumple con ambos requisitos —los operacionales y los de contenido—, se procederá a su documentación por medio de la ficha que se presenta a continuación.

¹⁷ La innovación se refiere a la creación de un nuevo bien público o el mejoramiento creativo de otro ya existente. La satisfacción es la respuesta efectiva a las necesidades y objetivos de atención propuestos o el mejoramiento del vínculo entre el Estado y las personas mayores. La replicabilidad considera si sirve de modelo para generar iniciativas similares en otras partes.

C. Acciones clave

En el proceso de seguimiento de los progresos realizados en la implementación de la Declaración de Brasilia, los Estados miembros deben determinar los factores que han facilitado u obstaculizado el ejercicio de los derechos de las personas mayores, con la finalidad de definir de manera clara y precisa las acciones en las que se concentrarán durante los próximos cinco años.

Esta definición implica la identificación de las prioridades de intervención futuras para ampliar la protección de los derechos de las personas mayores que formarán parte de un marco de referencia nacional, el cual debe considerar entre otros aspectos:

- las metas a alcanzar y los plazos para lograrlos;
- los medios que se podrían utilizar para alcanzar ese fin;
- la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales, y
- las instituciones encargadas del proceso y los mecanismos nacionales de vigilancia.

Como se aprecia, en esta etapa es de suma importancia involucrar activamente a las organizaciones de las personas mayores, aunque se espera que estén presentes durante todo el proceso para garantizar su pertinencia y aumentar la posibilidad de alcanzar resultados óptimos para su bienestar.

III. El informe nacional

A partir de la implementación del proceso descrito en las secciones anteriores de esta guía, se procederá a la elaboración del informe nacional. A continuación se presentan su estructura y requerimientos formales.

A. Contenidos del informe

Para homogeneizar la presentación de los informes nacionales, se propone la siguiente estructura.

1. Antecedentes generales

País	
Institución que coordina el informe	
Responsable (nombre y cargo)	
Datos de contacto (correo electrónico, teléfono)	

2. Resumen ejecutivo

Constituye un sumario de los contenidos del informe nacional, poniendo énfasis en los principales resultados.

3. Avances generales en la implementación de la Declaración de Brasilia

Se presentarán los resultados de la primera etapa metodológica, denominada “Inventario y evaluación general de las acciones dirigidas a las personas mayores”. Sería importante poner énfasis en los resultados de la evaluación de cada uno de los ámbitos de trabajo para los que se ha solicitado información.

4. Buenas prácticas en materia de derechos humanos de las personas mayores

Se presentará en primer lugar una síntesis del proceso llevado a cabo para identificar las buenas prácticas junto con su análisis general, haciendo hincapié en la contribución que estas acciones representan para el ejercicio de los derechos de las personas mayores. A continuación se presentará una descripción detallada de las iniciativas, utilizando una ficha técnica para cada una de ellas.

5. Acciones clave para reforzar la implementación de la Declaración de Brasilia

Se expondrán los resultados de la tercera etapa metodológica, incluyendo las metas a alcanzar y los plazos para lograrlas, los medios que se podrían utilizar para conseguirlas, la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales, las instituciones encargadas del proceso y los mecanismos nacionales de vigilancia.

6. Anexos

Se incluirá la documentación de respaldo en caso de considerarlo necesario.

B. Requisitos formales

Los informes nacionales serán una buena oportunidad para dar a conocer las acciones que llevan adelante los países y poner de relieve aquellas iniciativas que pueden servir de ejemplo para otros, favoreciendo el desarrollo de la cooperación sur-sur.

La extensión del informe dependerá de los resultados del proceso de examen y evaluación. En esta oportunidad, el centro de la atención debe ponerse en la riqueza del proceso llevado a cabo, documentando de manera clara y precisa aquellos aspectos que se consideren más relevantes para dar a conocer.

El resumen ejecutivo servirá de base para las declaraciones nacionales que se presentarán en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento. En esa oportunidad, cada país dispondrá de un máximo de cinco minutos para hacer sus presentaciones. Con la finalidad de apoyar la exposición que se realizará en esa ocasión, el resumen del informe no debe exceder las 500 palabras.

El plazo para presentar el informe vence el **16 de abril de 2012**.

Bibliografía

- Hagestad, Gundhild (1998), "Hacia una sociedad para todas las edades: nuevo pensamiento, nuevo lenguaje, nuevas conversaciones", *Boletín sobre el envejecimiento*, Nos. 2 y 3, 1998 (editado en julio de 1999), pp. 8-15.
- Huenchuan, Sandra y Luis Rodríguez-Piñero (2011), "Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección", serie *Documentos de proyecto*, N° 353 (LC/W.353), Santiago, CEPAL.
- Naciones Unidas (2010), "Modalidades del segundo examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002. Informe del Secretario General" (E/CN.5/2011/7), noviembre de 2010
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2009), Resolución de la Asamblea General: "Derechos humanos y personas adultas mayores" [AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09)], aprobada el 4 de junio en su trigésimo noveno período de sesiones.
- Rodríguez-Piñero, Luis (2010), "Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad", colección *Documentos de proyecto* N° 305 (LC/W.305), Santiago, CEPAL.

