



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de noviembre de 2008
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

47º período de sesiones

4 a 13 de febrero de 2009

Tema 3 b) del programa provisional*

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: examen de los planes y programas de acción pertinentes de las Naciones Unidas relacionados con la situación de distintos grupos sociales

Ulterior aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento: marco estratégico de aplicación

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe, que se ha preparado en respuesta a lo solicitado en la resolución 46/1 de la Comisión de Desarrollo Social, se describe el marco estratégico de aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento hasta el año 2012.

* E/CN.5/2009/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Marco estratégico de aplicación.....	3
A. Propósito, objetivos y contenido del marco.....	3
B. Determinación de las esferas prioritarias clave para seguir actuando en relación con el envejecimiento.....	4
C. Criterios de aplicación.....	7
D. Instrumentos esenciales.....	12
E. Cooperación internacional.....	17
III. Recomendaciones.....	18
Anexo	
Indicadores de instrumentos y de resultados correspondientes a determinados programas relacionados con el envejecimiento.....	21

I. Introducción

1. En su resolución 46/1, la Comisión de Desarrollo Social pidió al Secretario General que propusiera un marco estratégico de aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002¹. El presente informe se ha preparado en respuesta a lo solicitado en esa resolución. El marco se basa en un análisis de las actividades nacionales realizadas desde 2002, con el propósito de definir las prioridades políticas para el futuro, entre las cuales figuran medidas de cooperación internacional en apoyo de las actividades nacionales de aplicación.

II. Marco estratégico de aplicación

A. Propósito, objetivos y contenido del marco

2. El propósito del marco estratégico de aplicación es ayudar a los Estados Miembros a orientar mejor sus actividades de aplicación del Plan de Acción de Madrid en los años restantes de su primer decenio, es decir, hasta 2012. La orientación impartida a los Estados Miembros proviene en buena parte de los resultados del primer examen y evaluación a nivel mundial del Plan de Acción de Madrid, que se comenzó en 2007 y concluyó en 2008, en el 46º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. El marco se basa en las enseñanzas extraídas del examen y la evaluación, que comprenden la determinación de las esferas en que la aplicación no ha sido eficaz, y pretende trazar un rumbo para la próxima fase del proceso de aplicación. Aunque se aspira a que el marco sea universal, se reconoce que los países se encuentran en diferentes etapas de desarrollo económico y social, así como en diferentes fases del proceso de envejecimiento de la población. Por consiguiente, las medidas nacionales relativas al envejecimiento deberán tener en cuenta lo que sea útil, viable y realista.

3. En el marco se destaca la necesidad de definir esferas prioritarias clave para la segunda mitad del primer decenio de aplicación del Plan de Acción de Madrid a fin de promover sus recomendaciones para el futuro, tendentes en definitiva a mejorar la calidad de vida de las personas de edad de todo el mundo.

4. En el presente informe se exploran diversas avenidas para promover el proceso de aplicación dentro de las prioridades definidas, entre ellas el empoderamiento de las personas de edad y la promoción de sus derechos, la sensibilización sobre las cuestiones del envejecimiento y la creación de capacidad nacional al respecto. Además, se introducen instrumentos esenciales de aplicación encaminados a fortalecer la capacidad nacional en lo relativo al envejecimiento, como la formulación de políticas de base empírica, la integración de la cuestión del envejecimiento en las actividades generales y los enfoques participativos para la formulación de políticas y para la elaboración de indicadores.

5. Sin embargo, cabe subrayar que el marco estratégico de aplicación debe considerarse un documento de promoción y no un documento técnico, ya que las

¹ *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.IV.4), cap. I, resolución 1, anexo II.

recomendaciones del Plan de Acción de Madrid siguen constituyendo una guía incuestionable.

6. Si bien el marco se concentra en las actividades nacionales de aplicación, un objetivo paralelo es mejorar la cooperación internacional en materia de envejecimiento, lo que incluye la capacidad institucional del sistema de las Naciones Unidas para prestar apoyo a las iniciativas de política nacional sobre el envejecimiento. Ello supone, por ejemplo, mantener y fortalecer la función de las comisiones regionales de las Naciones Unidas, que pueden facilitar el intercambio de prácticas recomendadas en el plano regional. También sería necesario reforzar la función de los coordinadores sobre el envejecimiento en todas las entidades de las Naciones Unidas, de forma que pudieran cumplir sus tareas relativas a promover la aplicación del Plan de Acción de Madrid. Por otra parte, es necesario crear mayor conciencia entre los organismos especializados, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas sobre la creciente importancia del envejecimiento de la población y la necesidad de integrar este factor en el apoyo técnico y de asesoramiento que prestan a los Estados Miembros. Hay que incorporar el aspecto del envejecimiento a todas las políticas y programas de desarrollo, es decir, los relativos al alivio de la pobreza, la salud, la educación, la agricultura, el empleo, el desarrollo de las infraestructuras y la asistencia humanitaria. Por lo tanto, es importante que todas las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas participen cada vez más en diálogos de fondo sobre la forma de abordar las cuestiones relacionadas con el envejecimiento. Mientras que las comisiones regionales proporcionan un foro intergubernamental global para el intercambio de experiencias, son a menudo los organismos especializados y otros órganos quienes se relacionan especialmente con los ministerios competentes a nivel nacional.

B. Determinación de las esferas prioritarias clave para seguir actuando en relación con el envejecimiento

7. Una dimensión crucial del marco estratégico de aplicación es la relativa a determinar la forma de seleccionar prioridades para proseguir la actuación nacional sobre el envejecimiento. El proceso de selección podría llevarse a cabo adoptando las medidas siguientes: analizar la experiencia reciente a raíz de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento; examinar los progresos alcanzados en el pasado y los actuales; seleccionar prioridades teniendo en cuenta los desafíos y las oportunidades que se presentan en el plano nacional y las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción de Madrid; y elegir métodos e indicadores para el seguimiento y la evaluación. Los pormenores de este procedimiento se explican en el presente informe.

8. En el primer examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid se pusieron de manifiesto los hechos importantes y las tendencias significativas que se habían producido en la esfera del envejecimiento desde que se celebró la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 2002. En su informe relativo al examen (A/63/95), el Secretario General señaló tanto los logros principales como los obstáculos persistentes. A la hora de determinar las prioridades en que deberán concentrarse en los próximos años, los países tal vez deseen tomar como punto de partida las esferas en las que se han obtenido éxitos demostrados, al tiempo que prestan atención también a las esferas en que ha habido deficiencias, con miras a

elaborar estrategias y enfoques prácticos para superar los obstáculos y mejorar la formulación de políticas en el futuro.

9. En el proceso de examen y evaluación, los Estados Miembros informaron sobre la aplicación con éxito de diversas políticas y programas en beneficio de las personas de edad. Entre ellas figuraban el establecimiento de nuevos mecanismos de protección social, como las pensiones sociales en países en desarrollo, o reformas para asegurar los regímenes de pensiones existentes en países más desarrollados, al tiempo que se afianza su sostenibilidad. Por ejemplo, en varios países, como Bangladesh, Bolivia, Namibia y Zambia, se han introducido nuevos planes de pensiones sociales que han demostrado mejorar la situación económica de las personas de edad.

10. También se informó de que se habían ampliado las prestaciones de atención de la salud a las personas de edad y de que se había impartido capacitación en geriatría y gerontología para atender mejor las necesidades de salud de las personas de edad. En la Argentina, por ejemplo, se instauró en 2002 un programa de suministro gratuito de medicamentos genéricos a las personas de edad, y en Chile se efectúan exámenes médicos a las personas de edad en centros comunitarios donde se presta atención médica primaria. También se han comunicado ciertos éxitos en cuanto al aumento de la participación de las personas de edad en diversas facetas de la sociedad, incluido el lugar de trabajo, junto con una mayor conciencia de los problemas relacionados con el envejecimiento y de la necesidad de prestarles atención, como la prevención del maltrato de las personas de edad. En Australia, por ejemplo, comunicar las denuncias de maltrato en las instalaciones de atención a largo plazo se hizo obligatorio en 2007, a raíz de un caso de maltrato que se produjo en una de las residencias de atención de la tercera edad del país. Asimismo, se han intensificado las actividades encaminadas a prevenir la discriminación contra las personas de edad y promover programas de solidaridad intergeneracional.

11. También se han registrado éxitos en las iniciativas destinadas a establecer una relación entre el envejecimiento y el desarrollo, entre ellos el mayor reconocimiento de las importantes contribuciones al desarrollo socioeconómico que efectúan las personas a medida que envejecen, a menudo en formas que no pueden ser objeto de una evaluación monetaria. En la guía para la aplicación nacional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, preparada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, se explican estas cuestiones y se presentan medios prácticos para promover una relación de armonía entre el desarrollo y el envejecimiento de la población².

12. Si bien en el proceso de examen y evaluación se destacaron ciertos resultados positivos, también se pusieron de manifiesto diversos obstáculos comunes para la aplicación del Plan de Acción de Madrid, lo cual indica que existen importantes diferencias a la hora de hacer progresos. Por ejemplo, mientras que algunos países manifestaron que habían ampliado los planes oficiales de protección social a las personas de edad, muchos otros comunicaron que proporcionaban una cobertura limitada. Por este motivo, garantizar la seguridad de los ingresos a las personas de edad, particularmente gracias a planes sostenibles de protección social, continúa siendo un desafío permanente en muchos países. Análogamente, los logros en la esfera de la atención de la salud de las personas de edad en algunos países se han

² Puede consultarse en <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/papers/guide.pdf>.

visto contrarrestados por la persistencia en otros países de la falta de acceso, o incluso la no disponibilidad de una atención adecuada y de servicios de salud. En particular, el suministro insuficiente de servicios de atención a largo plazo sigue siendo una preocupación constante en muchos países.

13. Otros obstáculos para la aplicación del Plan de Acción de Madrid que se pusieron de manifiesto durante el proceso de examen y evaluación eran la insuficiencia de arreglos que permitieran vivir de forma independiente, lo cual menoscababa las oportunidades para que las personas de edad permanecieran en sus comunidades a medida que envejecían, y la falta de oportunidades de educación y capacitación para las personas de edad. Aunque ha habido signos de una mayor participación de las personas de edad en la sociedad, en general éstas siguen quedando excluidas de la plena participación en los aspectos políticos, sociales y culturales de la vida en sociedad. Además, continúa planteándose la necesidad primordial de empoderar a las personas de edad de forma que puedan ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos.

14. Debido principalmente a la discriminación por motivos de edad y a la mayor vulnerabilidad física y emocional que puede llevar consigo el envejecimiento, las personas de edad de muchos países sufren violaciones de sus derechos, y la mayoría de sistemas jurídicos no las protegen suficientemente. Las infracciones de los derechos humanos pueden consistir en que las personas de edad no sean informadas ni consultadas por los encargados de la formulación de políticas respecto de decisiones que afectan a sus vidas, o en actos de maltrato psicológico o violencia física, perpetrados por familiares, cuidadores u otros miembros de la sociedad.

15. Por desgracia, en muchos casos las personas de edad no son plenamente apreciadas ni valoradas como miembros de la sociedad, y las imágenes imperantes y las correspondientes actitudes sobre las personas de edad son a menudo negativas. También persiste la discriminación por razones de edad, consistente en aplicar estereotipos y discriminar contra las personas simplemente porque han alcanzado un determinado punto cronológico y son consideradas “viejas”. Una consecuencia particularmente peligrosa de la discriminación por motivos de edad es el efecto que puede tener en la imagen que las propias personas de edad tienen de sí mismas. Las personas de edad pueden asumir los estereotipos negativos de la sociedad, lo cual crea y fortalece una sensación de impotencia.

16. Tanto los éxitos como los obstáculos puestos de manifiesto en el proceso de examen y evaluación apuntan a ciertas experiencias adquiridas que pueden proporcionar una orientación valiosa a los Estados Miembros a la hora de desarrollar el marco propuesto. Entre ellas figuran la necesidad de superar la falta de voluntad política para afrontar las cuestiones relativas al envejecimiento, de intensificar los esfuerzos para obtener suficientes recursos, tanto humanos como financieros, y de crear capacidad nacional en materia de envejecimiento, incluso mediante el mejoramiento de la cooperación internacional.

17. Puesto que cada país tuvo una experiencia única durante su examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid, la selección de las esferas prioritarias clave en las que habrá que concentrarse en los próximos años también variará según los países. Cuestiones como el ritmo de envejecimiento de la población, la etapa de desarrollo económico de un país y el grado de poder político que tienen las personas de edad son factores que contribuirán al proceso de selección. Pese a esas diferencias intrínsecas, es probable que todos los países compartan ciertas

prioridades comunes, como destacar el vínculo existente entre el envejecimiento y el desarrollo, lo que incluye considerar el envejecimiento como una oportunidad para el desarrollo; establecer o mantener sistemas sostenibles de protección social para proteger a las personas de edad contra la pobreza; velar por la participación de las personas de edad en los mercados de trabajo; atender la demanda creciente de servicios de atención de la salud accesibles y de calidad, incluidos los cuidados a largo plazo, para las personas de edad; crear entornos en que las personas de edad puedan actuar fácilmente; y garantizar los derechos y la participación de las personas de edad en la sociedad. Todas esas prioridades están interrelacionadas y son interdependientes, ya que por ejemplo el acceso a servicios de atención de la salud asequibles y de calidad para las personas de edad está directamente relacionado con el mantenimiento de la seguridad económica y la participación social de las personas a medida que envejecen.

18. La selección de métodos e indicadores para el seguimiento y la evaluación es parte integrante del proceso de determinar las prioridades para proseguir la acción nacional en materia de envejecimiento. La formulación de objetivos e indicadores será esencial para supervisar y medir los progresos en la aplicación y ayudará a los países a determinar si realmente están avanzando en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de Acción de Madrid. En el anexo del presente informe figura una selección de posibles indicadores.

C. Criterios de aplicación

19. Para contribuir al logro de las prioridades definidas en relación con el envejecimiento, los Estados Miembros pueden concentrarse en varios criterios principales para la aplicación de políticas nacionales. Esos criterios pueden guardar correspondencia con las esferas siguientes: empoderamiento y participación; concienciación; y fomento de la capacidad nacional en relación con el envejecimiento.

Empoderamiento y participación

20. Un elemento central del Plan de Acción de Madrid es el empoderamiento de las personas de edad de modo que se conviertan en participantes plenos y activos en la sociedad. Esto entraña dos tipos de acciones: inmediatas y de largo plazo. La acción inmediata comprende medidas de carácter legislativo que garanticen los derechos básicos de las personas de edad e impidan que se las haga víctimas de violencia y maltrato. Las medidas legislativas pueden abarcar desde asegurar la igualdad de acceso a la atención de la salud hasta garantizar la seguridad económica básica y permitir que las personas de edad participen en las decisiones importantes que afectan a sus vidas. Las acciones de largo plazo deben orientarse a crear o mantener imágenes positivas del envejecimiento en la sociedad en general y, lo que es más importante, entre las propias personas de edad.

21. A nivel internacional no existen documentos jurídicamente vinculantes que traten específicamente de los derechos de las personas de edad. Entre los documentos más importantes de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las

formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Sólo en la más reciente de ellas, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, se hace referencia específica a las personas de edad. Con todo, se puede argumentar que, por su carácter universal, esos documentos reconocen implícitamente los derechos de los miembros de más edad de una sociedad. Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, aprobados por la Asamblea General en 1991 (véase la resolución 46/91, anexo), constituyen hasta la fecha el único instrumento de derechos humanos acordado internacionalmente que trata de las necesidades de todas las personas de edad.

22. El enfoque basado en los derechos humanos también queda claramente establecido en el Plan de Acción de Madrid. El objetivo de ese documento es garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos. El primer tema central del Plan de Acción de Madrid es la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad. Aunque las recomendaciones del Plan de Acción de Madrid son bastante concretas por lo que respecta a asegurar los derechos de las personas de edad y a protegerlas del maltrato y el abandono, el documento en sí no es jurídicamente vinculante. Por ello han continuado las deliberaciones sobre las posibilidades de formular un documento que constituya un marco jurídico internacional sobre los derechos de las personas de edad. Por ejemplo, los representantes participantes en la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en diciembre de 2007, aprobaron la Declaración de Brasilia, en que entre otras cosas se comprometieron a realizar las consultas pertinentes con los gobiernos de la región para impulsar la elaboración de una convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas³.

23. Proteger los derechos de las personas de edad es un elemento central de cualquier política relacionada con el envejecimiento y el requisito más importante para el empoderamiento de esas personas. No obstante, para que el proceso de empoderamiento pueda ser sostenible en cualquier sociedad es necesario velar por que las personas de edad sean reconocidas y apreciadas como miembros valorados y bien aceptados de la sociedad. Una población de edad activa, saludable y productiva tiene mucho que aportar: desde cumplir funciones de prestación de cuidados en el hogar a poner en marcha actividades empresariales o a prestar servicios voluntarios en sus comunidades. Las personas de edad también son importantes depositarias de la historia y los valores de una sociedad y proporcionan la necesaria continuidad intergeneracional, particularmente en tiempos de rápida transición.

24. Por ello es importante que los Estados Miembros alienten la promoción de imágenes del envejecimiento en la sociedad y de las personas de edad que sean al mismo tiempo positivas y realistas. Con este propósito, habría que adoptar medidas para alentar a los medios de comunicación a superar la presentación de estereotipos negativos a fin de poner de relieve toda la diversidad de la humanidad, que incluye tanto a las personas de edad perfectamente funcionales como a las que necesitan

³ Declaración de Brasilia aprobada en la Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos (LG/G.2359, párr. 26).

cuidados. Por su parte, el Departamento de Información Pública puede desempeñar una función decisiva a la hora de formular y difundir en los medios de comunicación mensajes positivos sobre el envejecimiento. También habría que poner de relieve las contribuciones importantes que efectúan las personas de edad, como miembros activos de la fuerza de trabajo y como cuidadores o voluntarios no remunerados en sus comunidades. Modificar la forma en que los medios de comunicación representan a las personas de edad, a fin de presentarlas con una perspectiva más positiva, también puede ayudar a crear un consenso en la sociedad y a crear confianza y cohesión entre generaciones.

25. No es posible crear de golpe una nueva imagen del envejecimiento, sino que normalmente se requerirá una perspectiva de mediano o largo plazo. Su promoción debe comenzar proporcionando a las personas de edad un lugar seguro y digno en la sociedad a través de las actuaciones jurídicas y legislativas. En la India, por ejemplo, mediante un programa de la sociedad civil para las zonas más pobres, de tres años de duración, se procura empoderar a las personas de edad pobres de modo que puedan exigir y ejercer sus derechos a reclamar las prestaciones de la pensión que les corresponde. Hay que concentrarse simultáneamente en promover políticas orientadas a crear cohesión entre las generaciones de una sociedad y en procurar que las medidas de política se basen en un consenso social, para evitar situaciones en que las generaciones jóvenes y las personas de edad “compitan” por obtener prestaciones y recursos. Esos criterios están claramente estipulados en el Plan de Acción de Madrid por conducto de sus temas centrales, o dimensiones generales, y es conveniente reiterarlos en el marco estratégico.

26. Las imágenes positivas del envejecimiento también se promueven gracias a las recomendaciones del Plan de Acción de Madrid, una de cuyas 18 cuestiones prioritarias está dedicada directamente a las imágenes positivas de las personas de edad. El reconocimiento de la experiencia, la sabiduría, la autoridad, la productividad y la dignidad de las personas de edad ha sido una norma cultural a lo largo de toda la historia. Sin embargo, a menudo se han desatendido esos valores y normas y a veces se representa a las personas de edad como rémoras para la sociedad y la economía. Por ello es importante que las imágenes que destaquen el atractivo, la diversidad y la creatividad de las personas de edad y su contribución vital a la sociedad compitan para captar la atención del público. Al mismo tiempo, hay que reconocer y valorar las considerables contribuciones económicas que efectúan activamente las personas de edad en tanto que consumen, obtienen ingresos y prestan cuidados a otros. Promover imágenes más equilibradas del envejecimiento también contribuirá a rechazar prácticas de exclusión, particularmente las que sufren las mujeres de edad, en los planos local y nacional.

Concienciación

27. Aunque han transcurrido más de seis años desde que se aprobó el Plan de Acción de Madrid, el conocimiento de su contenido, particularmente por parte de las propias personas de edad, sigue siendo limitado. A menos que se procure más activamente educar al público y crear conciencia sobre las múltiples dimensiones del Plan, su eficacia se verá restringida. Entre las actividades de concienciación figuran el fortalecimiento de las redes de coordinadores nacionales sobre el envejecimiento, la colaboración con las comisiones regionales y la asistencia del Departamento de Información Pública para que se traten más ampliamente las cuestiones relativas al envejecimiento en los medios de comunicación. Como se ha

señalado en el párrafo 5 *supra*, el marco estratégico de aplicación está concebido como un documento de promoción, cuyo propósito es volver a centrar la atención en los elementos fundamentales del Plan de Acción de Madrid.

28. Designar un coordinador nacional sobre la cuestión del envejecimiento en el marco de las estructuras gubernamentales puede ser un elemento decisivo de las actividades de concienciación. Esa persona debe gozar de suficiente prestigio en la comunidad para poder establecer contactos con las personas de edad o sus representantes a fin de intercambiar información con ellos e integrar sus opiniones en el proceso de formulación de políticas. El número de países en distintas etapas de desarrollo socioeconómico y con distintos grados de envejecimiento de su población que cuentan con coordinadores nacionales es ya suficiente para permitir que los encargados de la formulación de políticas aprendan de sus respectivas experiencias⁴.

29. Las comisiones regionales pueden estimular la transferencia de experiencias entre países, ya sean de la misma región o de otras. Un corolario de esto es promover una mayor consulta entre las propias comisiones regionales de las Naciones Unidas en relación con sus logros y desafíos. Varias comisiones regionales han formulado planes innovadores de los cuales podrían beneficiarse las otras.

30. En el ámbito de la atención de la salud es mucho lo que puede hacerse para sensibilizar a los profesionales, incluso impartir mayor capacitación en las especialidades de geriatría y gerontología. Los profesionales de la salud también pueden dedicarse más a garantizar a las personas de edad una atención preventiva, primaria, para casos agudos, de largo plazo y paliativa de calidad. Promover el mejoramiento de la salud y de la atención de la salud de las personas de edad ayudará a aumentar su independencia y su capacidad para participar activamente en la sociedad, que son factores que pueden mejorar considerablemente su imagen pública.

31. Concienciar a los encargados de la formulación de políticas, los interesados y el público en general también puede brindar una oportunidad para crear solidaridad intergeneracional con objeto de producir cambios normativos que beneficien a las personas de edad. Si se aplica una perspectiva que tenga en cuenta todo el ciclo de la vida, por ejemplo, las personas pueden analizar la influencia que tienen las decisiones tomadas en un momento anterior de la vida y las características de la economía en la pobreza a una edad más avanzada. Esto puede producir decisiones sobre políticas que no sólo beneficien a las personas de edad de hoy sino que también tiendan a influir en la conducta de las personas más jóvenes. Estos enfoques normativos son extraordinariamente importantes para generar apoyo político, particularmente de las generaciones más jóvenes, que será necesario para hacer realidad cambios normativos de importancia.

32. También es esencial la cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil, los círculos académicos y los medios de comunicación para transmitir este mensaje. La información puede y debe estar presentada en un formato que sea fácil de comprender, con frases ocurrentes y eslóganes que atraigan la atención del público hacia las cuestiones relacionadas con las personas de edad. Las organizaciones de personas de edad pueden prestar asistencia en el proceso de creación de redes y

⁴ Puede encontrarse información más detallada en la guía para la aplicación nacional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/papers/guide.pdf>.

difusión de información. De importancia particular a este respecto es la necesidad de dirigir las actividades de concienciación a las propias personas de edad. Las personas de edad bien informadas y educadas estarán en mejor situación para participar de manera activa y productiva en la formulación de políticas sobre cuestiones que les afectan. Los gobiernos pueden facilitar el proceso poniéndose en contacto con las personas de edad y las organizaciones que las representan, proporcionándoles la información necesaria y recabando sus comentarios y sus reacciones. Cuanto mejor informadas estén las personas de edad más valiosas serán sus contribuciones a la formulación de políticas.

Fortalecimiento de la capacidad nacional en las cuestiones relativas al envejecimiento

33. El éxito en la aplicación del Plan de Acción de Madrid dependerá en gran medida de la capacidad de los gobiernos nacionales para responder eficazmente a las cuestiones relacionadas con el envejecimiento. Por tanto, habría que prestar una atención considerable a mejorar la capacidad nacional en relación con el envejecimiento, incluso creando infraestructuras institucionales, invirtiendo en recursos humanos, movilizándolo recursos financieros y dedicando más atención a la investigación y a la reunión de datos y su análisis. Además de esos elementos cruciales que generan la capacidad de planificar y aplicar programas y políticas, tienen importancia otros instrumentos normativos, como la reunión de datos y la formulación de políticas de base empírica, la integración de la cuestión del envejecimiento en las políticas generales, los enfoques participativos de la formulación de políticas y los indicadores que permitan medir los progresos.

34. Se alienta a los países que todavía no lo hayan hecho a que formulen un plan o una estrategia nacional sobre el envejecimiento. Además, un elemento importante para el fortalecimiento de la infraestructura institucional es designar un sólido coordinador sobre las cuestiones del envejecimiento. Como ya se ha señalado en el párrafo 28 *supra*, el coordinador debería contar con la confianza de todo el gobierno, y no sólo con la del ministerio de bienestar social, porque esa persona deberá colaborar con diversos departamentos y sectores gubernamentales, así como con grupos de la sociedad civil.

35. Se necesitan planificadores con la capacitación adecuada para tener en cuenta las cuestiones relacionadas con el envejecimiento e integrarlas en los planes y programas y formular indicadores para supervisar su aplicación. Otros profesionales necesarios para hacer frente con eficacia a las cuestiones relacionadas con el envejecimiento son los especialistas actuariales y en presupuesto que puedan asegurar que los planes de pensiones y de seguridad social dispongan de los fondos suficientes; personal de atención de la salud con la capacitación apropiada para ocuparse de una población que va envejeciendo; y encargados de prestar servicios en la comunidad que puedan asegurar que las necesidades de las personas de edad queden atendidas en sus propias comunidades. También hay que estimular y desarrollar el potencial humano de las propias personas de edad, puesto que las personas pueden continuar efectuando contribuciones valiosas a sus comunidades a medida que envejecen. Es alentador que varios países estén haciendo un esfuerzo concertado por mejorar su capacidad para responder a las necesidades de recursos humanos de una sociedad en proceso de envejecimiento.

36. La movilización de recursos financieros es otro requisito indispensable para fomentar la capacidad y aplicar eficazmente las políticas y programas. En muchos países en desarrollo se necesitan recursos financieros adicionales para apoyar los programas de pensiones y de atención de la salud de las personas de edad. Para afrontar esos desafíos financieros, la mayoría de países necesitarán cooperación internacional, como asistencia oficial para el desarrollo orientada específicamente a atender las necesidades de las personas de edad. Al mismo tiempo, esos países también deberían explorar iniciativas nacionales innovadoras de movilización de recursos para asegurar que se atiendan las necesidades de salud y bienestar de las personas de edad. Además, se requieren asignaciones de fondos en los países en desarrollo y países con economías en transición para proporcionar microcréditos y otras formas de apoyo financiero a empresas intergeneracionales en pequeña escala que puedan ayudar a que las personas de edad logren la autosuficiencia y la conserven.

37. La organización de los recursos financieros para programas como la seguridad social, los planes de pensiones y la atención de la salud es más eficaz en los países de ingresos elevados. La preocupación de un número creciente de países de ingresos elevados no es cómo movilizar más recursos sino cómo controlar los costos de las pensiones y los planes de atención de la salud en un momento en que la población activa se reduce en comparación con el número de personas jubiladas. Mantener niveles suficientes de recursos financieros destinados a atender las necesidades de las personas de edad será uno de los principales desafíos para la aplicación del Plan de Acción de Madrid y para mantener una capacidad crucial a este respecto.

38. Hay una necesidad permanente de aumentar y mejorar la calidad de los datos y la información para ayudar a planificar, aplicar y supervisar los programas y las políticas en materia de envejecimiento. El hecho de que los datos mundiales sobre la pobreza no estén desglosados por edad sigue constituyendo una deficiencia que hace difícil determinar con exactitud la incidencia de la pobreza entre las personas de edad. Además, la inexistencia de esos datos dificulta los intentos de evaluar los progresos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente con respecto a reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre entre las personas de edad. Las dificultades que se siguen planteando en las actividades de reunión de datos, particularmente en los países en desarrollo, continúan siendo un obstáculo para obtener información precisa y oportuna acerca de la situación de las personas de edad en todo el mundo. No obstante, en las diferentes regiones hay países que demuestran una capacidad cada vez mayor para obtener información precisa y oportuna sobre el proceso de envejecimiento, como se pone de manifiesto en la celebración de reuniones científicas y la publicación de estudios de investigación. Esto es particularmente importante en lo tocante a aportar datos precisos y resultados de investigaciones a un proceso de formulación de políticas basado en la reunión de información fidedigna y representativa que dé lugar a la formulación de políticas de base empírica.

D. Instrumentos esenciales

Políticas de base empírica

39. Una política de base empírica es una política pública basada en hechos objetivos rigurosamente comprobados. Un aspecto importante de la política basada

en investigaciones empíricas es la utilización de estudios científicos para determinar los programas y las prácticas capaces de mejorar productos pertinentes para las políticas. Además, ayuda a concentrarse en los resultados. La formulación de políticas de base empírica a partir de hechos conocidos mediante la reunión de datos, la investigación y el análisis otorga credibilidad política, además de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. También puede considerarse un resultado del mejoramiento de la capacidad.

40. Los datos censales, el registro civil y las encuestas representativas configuran la columna vertebral de la reunión de información sobre el envejecimiento y las personas de edad. El censo y el registro civil presentan la ventaja de su universalidad. Las encuestas pueden informar en profundidad acerca de cuestiones particulares más detalladas pertinentes para los encargados de planificar las políticas. Son métodos económicos pero no abarcan a tantas personas como los otros dos instrumentos. Los tres instrumentos deben utilizarse de manera general y proporcionarán los datos necesarios para la planificación y la formulación de políticas de base empírica.

41. Las encuestas de opinión son útiles para informar a los encargados de la formulación de políticas acerca del grado de satisfacción de las personas con determinadas políticas y programas. Es particularmente importante averiguar si las personas de edad han quedado abarcadas por una determinada intervención. A través de la encuesta, las personas de edad pueden explicar sus experiencias y preocupaciones. Los datos deben reunirse teniendo debidamente en cuenta las diferencias basadas en el género, la residencia en zonas urbanas o rurales y la adscripción racial/étnica o religiosa. Es importante reconocer que los hombres y mujeres de edad no constituyen un grupo homogéneo y que la edad tiene distintos efectos en las personas en función de muchos factores, como la residencia en zonas urbanas o rurales o la disponibilidad de personas dedicadas al cuidado de la familia. Además, es probable que las condiciones, necesidades y prioridades de las personas de edad vayan cambiando a lo largo del período que abarca la vejez.

42. Con todo, a menudo da la impresión de que el progreso de la investigación sobre el envejecimiento y las iniciativas encaminadas a formular y aplicar políticas de respuesta a la cuestión del envejecimiento, como el Plan de Acción de Madrid, siguen siendo procesos paralelos y casi independientes. Con demasiada frecuencia, los encargados de la formulación de políticas desconocen los logros recientes en las ciencias que estudian el envejecimiento, mientras que los investigadores se muestran escépticos sobre las posibilidades de ver aplicados los resultados de su investigación mediante medidas de política pública. Es evidente que debería haber una sinergia entre las ciencias que estudian el envejecimiento y las iniciativas políticas a este respecto, pero a menudo esta tarea queda por hacer.

43. En un intento de salvar la distancia que separa la investigación y las medidas de política, el Programa sobre Envejecimiento de las Naciones Unidas y la Asociación Internacional de Gerontología y Geriátrica han formulado un programa de investigación sobre el envejecimiento para el siglo XXI⁵. La característica esencial del programa de investigación es que pretende proporcionar una base científica sólida para las medidas de política sobre el envejecimiento, que incluye la determinación de las prioridades, el diseño de las intervenciones de política, la

⁵ Puede consultarse en http://www.un.org/esa/socdev/ageing/stakeholders_academia.html.

supervisión y la evaluación. Las prioridades principales y las esferas críticas de investigación se relacionan con las orientaciones prioritarias del Plan de Acción de Madrid. Simultáneamente, el programa de investigación alienta a los investigadores a realizar estudios sobre aspectos del envejecimiento relacionados con las políticas, cuyos resultados puedan tener aplicaciones prácticas y realistas. De este modo, el programa de investigación podría constituir una base para la planificación y la formulación de políticas de base empírica.

44. La importancia de formular políticas de base empírica es evidente, y el aumento de éstas con el tiempo ha sido una respuesta a la percepción de que los gobiernos deben mejorar su formulación de políticas en un mundo que se caracteriza por los cambios rápidos y los recursos escasos. Pese a que no se dispone de estadísticas sobre las personas de edad en relación, por ejemplo, con la prevalencia del VIH/SIDA y con los desastres naturales, la adopción de decisiones de base empírica es cada vez más la piedra angular de una buena planificación y formulación de políticas, y ha constituido la base para importantes productos y programas conexos sobre el envejecimiento, un proceso que está también en alza en los países en desarrollo.

Integración de la cuestión del envejecimiento en las políticas generales

45. El diseño de políticas y programas sobre el envejecimiento no puede emprenderse sin tener en cuenta el entorno normativo más amplio. Un punto de partida será integrar las preocupaciones de las personas de edad en todas las políticas de nivel nacional.

46. Este proceso de integración, consistente en situar en el centro de atención cuestiones que no hayan recibido la consideración que merecen, es también un instrumento de orientación e inclusión y se ha utilizado de forma indirecta para la promoción de distintas cuestiones, incluidas las relacionadas con las personas de edad. Por definición, la integración es al mismo tiempo una estrategia y un proceso, además de una actividad pluridimensional. Si se aplica con éxito, debería llevar a: una mayor integración social de las personas de edad; y la inclusión de la cuestión del envejecimiento en todos los aspectos de la vida social, política, económica y cultural.

47. En el primer examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid se señaló la cuestión de la integración como una tarea particularmente difícil para los Estados Miembros, pese a que pocos enfoques de política llegan a ser tan útiles para crear y mantener la capacidad. Ello se debe a que la integración combina los intereses de un grupo particular, concretamente las personas de edad, con los de otros grupos de edad y, de este modo, contribuye a crear solidaridad intergeneracional, cooperación multisectorial y un enfoque basado en el ciclo vital. Esa combinación genera sostenibilidad política y puede producir economías de escala.

48. El proceso de integración exige tener en cuenta las necesidades e intereses de las personas de edad en todos los sectores del gobierno, como la salud, las finanzas y el transporte. Las personas de edad pueden verse afectadas directa o indirectamente por virtualmente todos los programas, aun los que están orientados a otros grupos. Por consiguiente, puede ser útil comenzar examinando la legislación, las políticas y los programas existentes para determinar: la forma en que afectan a las personas de edad; los cambios que se requieren si sus efectos para las personas de edad son negativos; y los cambios que se requieren para que tengan efectos positivos para las

personas de edad. Esto significa que ninguna política ni ninguna partida presupuestaria importante podrán ser aprobadas antes de que se examinen sus consecuencias para todos los sectores de la sociedad, incluidas las personas de edad. Pocos países han alcanzado ya este nivel de integración de las políticas.

49. El objetivo general de la integración de la cuestión del envejecimiento en las políticas generales debe ser lograr un desarrollo más equitativo en la sociedad de forma que salgan beneficiados todos los grupos sociales. Por ejemplo, considerar la salud, la educación, el empleo o la vivienda desde el punto de vista de un grupo social particular (como las personas de edad) genera una mayor atención a las preocupaciones específicas de ese grupo, así como una formulación de políticas más incluyente. El éxito de esta formulación de políticas de carácter más incluyente puede evaluarse con otro instrumento importante, que es el enfoque participativo para la evaluación de las políticas.

Enfoque participativo para la planificación, el diseño, la aplicación y la supervisión de las políticas

50. En el primer examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid se puso de manifiesto que la evaluación periódica de la aplicación de las políticas desempeñaba un papel esencial en la planificación de éstas. Se alienta a los Estados Miembros a hacer un seguimiento constante de la aplicación del Plan de Acción de Madrid después del primer examen y evaluación acumulando información pertinente sobre las condiciones de vida de las personas de edad que pueda utilizarse para la formulación de políticas de base empírica. Los datos deben reunirse de manera permanente y los resultados pueden transmitirse a la Comisión de Desarrollo Social en sus períodos de sesiones anuales. Un método para conseguirlo es el enfoque participativo, que hace intervenir directamente a las personas de edad en la reunión de datos.

51. El núcleo del enfoque participativo⁶ lo constituye la investigación de políticas sobre una base participativa, que podría definirse como “una denominación general para las investigaciones que utilizan principios, enfoques y métodos que permiten a la población local realizar sus propios análisis y que suponen una transformación en el plano personal e institucional”⁷. La idea central del enfoque participativo es permitir que el proceso deliberativo gubernamental se beneficie de una evaluación participativa sólida y bien fundamentada para determinar si los objetivos del Plan de Acción de Madrid y las políticas nacionales sobre el envejecimiento se están alcanzando o no en los planos local y nacional. La ventaja de la evaluación participativa de los documentos normativos mundiales y nacionales sobre el envejecimiento es la inclusión de opiniones de grupos que podían haber quedado excluidos del proceso de formulación, aplicación y evaluación de las políticas que afectan a sus vidas.

52. Se espera que el enfoque participativo presente las ventajas siguientes: a) ampliar las fuentes de información disponibles para los encargados de la formulación de políticas complementando los datos numéricos con información

⁶ Véanse las *Directrices para el examen y la evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, disponibles en http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPAA/GuidelinesAgeing_sp.pdf.

⁷ HelpAge International, *Participatory Research with Older People: a Sourcebook* (Londres: HelpAge International, 2002), pág. 80.

cualitativa; b) suministrar a los gobiernos información pertinente para las políticas cuando no exista otra información, por ejemplo cuando no se disponga de estadísticas u otros datos y éstos no puedan reunirse en un plazo breve; c) establecer prioridades para políticas y programas que reflejen los intereses de las personas; d) supervisar la aplicación de las políticas y programas y reorientarlos, de ser necesario; y e) brindar a las personas, particularmente a las que están excluidas o marginadas, la oportunidad de dar a conocer su situación, sus necesidades y sus aspiraciones. Otra ventaja del enfoque participativo es que el mero hecho de recabar los puntos de vista y las opiniones de las personas de edad tiende a mejorar su confianza en sí mismas.

53. Una de las características fundamentales del enfoque participativo es su flexibilidad, que tiene su origen en el propósito principal del Plan de Acción de Madrid, que promueve la participación de las personas de edad en el desarrollo de la sociedad. En el Plan de Acción de Madrid se pide la participación de las personas de edad en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles, lo cual debería incluir su participación en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas y programas que afectan a sus vidas y a su bienestar. Al mismo tiempo, el Plan promueve el desarrollo de una sociedad para todas las edades, para lo que se prevé la participación de hombres y mujeres de edades diferentes en su aplicación y evaluación. A fin de hacer realidad un enfoque participativo plenamente funcional, un elemento decisivo para el éxito de las actividades de aplicación será establecer alianzas con diversos interesados de la sociedad civil. Las asociaciones de personas de edad pueden ser colaboradores particularmente eficaces, pero también pueden serlo otras organizaciones del sector civil con redes fiables en la comunidad. Algunos países ya han establecido órganos consultivos independientes sobre el envejecimiento y las preocupaciones de las personas de edad, integrados por académicos y representantes del sector privado y las organizaciones no gubernamentales, con la tarea de integrar la cuestión del envejecimiento en todas las políticas. Esos órganos podrían evaluar las propuestas de políticas de los gobiernos, estimar el efecto en las personas de edad de las nuevas políticas que se propongan y sugerir posibles cambios. Podrían establecerse órganos consultivos de nivel local y nacional.

54. Una vez que se hayan reunido y analizado los resultados del enfoque participativo, pueden utilizarse instrumentos o indicadores de evaluación general para procesar más sistemáticamente la información. El diseño de indicadores adecuados constituirá un medio de comprobar el éxito o las deficiencias de las políticas orientadas a las personas de edad.

Indicadores para medir los progresos de la aplicación de las políticas

55. Se necesitan indicadores para elaborar políticas y presupuestos eficaces que respondan a las necesidades de las personas de edad. La formulación de indicadores deberá basarse en la reunión de datos válidos y fidedignos desglosados por edad. Los indicadores, que suelen definirse como sustitutos cuantitativos que se utilizan para representar una característica elemental de un fenómeno, proporcionan un instrumento de medida. Mientras que las medidas apuntan a obtener conocimientos precisos, los indicadores se utilizan como un instrumento para la acción. Dicho de otro modo, un indicador es un instrumento para las políticas y, por consiguiente, deberá ser estrictamente operacional.

56. Los indicadores enumerados en el anexo del presente informe se basan en las conclusiones de la reunión de un grupo de expertos celebrada en Malta en 2003, en la cual los expertos internacionales hicieron suyo un proyecto de lista de indicadores para evaluar los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Los indicadores se organizan en torno a los 35 objetivos del Plan. Debido a las limitaciones de espacio, sólo se enumeran determinados objetivos y los indicadores correspondientes. En el anexo I de las *Directrices para el examen y la evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* puede encontrarse el cuadro completo de indicadores e información adicional⁸.

57. Los indicadores sugeridos son de carácter tanto cualitativo como cuantitativo y se dividen en indicadores de instrumentos y de resultados. Los indicadores de instrumentos tienen el propósito de evaluar la disponibilidad, el alcance y la cobertura de los programas y políticas que han adoptado los gobiernos para afrontar las cuestiones del envejecimiento de la población y para mejorar el bienestar de las personas de edad. Los indicadores de resultados se proponen determinar los cambios positivos o negativos logrados en la calidad de vida de las personas de edad mediante métodos participativos de reunión de datos.

58. Se insta a los Estados Miembros a utilizar ampliamente esos indicadores y a seleccionar los que sean más pertinentes para las principales prioridades que hayan definido para las políticas relacionadas con el envejecimiento de la población.

E. Cooperación internacional

59. La plena aplicación del Plan de Acción de Madrid no podrá ser una realidad en muchos países en desarrollo y países con economías en transición sin una cooperación internacional mejorada y bien coordinada.

60. Los Estados Miembros tendrían la posibilidad de utilizar numerosos recursos en los años futuros, como sus propios planes regionales y los programas de asistencia técnica de sus comisiones regionales, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y otras entidades de las Naciones Unidas. Esos organismos y organizaciones ya han producido diversos materiales, como documentos de trabajo, conjuntos de instrumentos y guías para ayudar a los encargados de la formulación de políticas a avanzar en la aplicación del Plan de Acción de Madrid. Otros órganos intergubernamentales, como el Banco Mundial, prestan apoyo sustantivo y técnico a los países que están emprendiendo reformas de sus sistemas de pensiones. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Unión Europea han publicado muchos textos sobre cuestiones relativas al envejecimiento que afectan a los países desarrollados. Sin embargo, las actividades de las organizaciones intergubernamentales, incluidas las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas, siguen siendo fragmentadas y aisladas. Una posible solución sería una consolidación de la labor de las Naciones

⁸ Puede consultarse en http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPAA/GuidelinesAgeing_sp.pdf.

Unidas sobre el envejecimiento en forma de una entidad conjunta de secretaría que siguiera el modelo del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.

61. En cada región del mundo hay países que se encuentran en una etapa de envejecimiento de su población más avanzada que otros y que tal vez deseen intercambiar sus experiencias mediante asistencia técnica a nivel bilateral o incluso regional. Un país vecino —que tal vez no sea diferente del propio— puede haber alcanzado ya una etapa más avanzada de la formulación de políticas sobre el envejecimiento y puede tener valiosas experiencias que compartir. Esos tipos de relaciones de intercambio de experiencias pueden establecerse de manera oficial u oficiosa. A este respecto, es necesario destacar y apoyar la función de las comisiones regionales de las Naciones Unidas como facilitadoras de la cooperación regional sobre el envejecimiento.

62. El Instituto Internacional sobre el Envejecimiento, con sede en Malta, ofrece un gran fondo de conocimientos a los encargados de la formulación de políticas y los planificadores de programas de las naciones en desarrollo. La Asociación Internacional de la Seguridad Social proporciona asistencia técnica y ofrece importantes bases de datos con información pertinente para las políticas. Varias organizaciones no gubernamentales internacionales, como HelpAge International, ofrecen apoyo y una diversidad de experiencias en los países en desarrollo por lo que respecta a realizar investigaciones básicas; a crear entre las personas de edad conciencia sobre sus derechos; a formular programas modelo; y a realizar actividades de promoción destinadas a las personas de edad en situaciones de emergencia. HelpAge International ofrece numerosos manuales, conjuntos de instrumentos y directrices profesionales útiles para promover la formulación de políticas en los países en desarrollo. Otra organización no gubernamental, la Federación Internacional de la Vejez, recurre a sus organizaciones miembros de países más desarrollados para que establezcan asociaciones con otras organizaciones de países en desarrollo con respecto a proyectos de interés común, y en sus conferencias bienales pone en contacto a los encargados de la formulación de políticas gubernamentales para que intercambien experiencias sobre diversos aspectos de las políticas y del envejecimiento.

63. Actualmente la Asociación Internacional de Gerontología y Geriátrica y la organización Help the Aged, que tiene su sede en el Reino Unido, colaboran con países de África para descubrir deficiencias en cuanto a conocimientos, capacitación e investigación con miras a promover una perspectiva geriátrica en los sistemas nacionales de atención de la salud. AARP ha puesto en contacto a los encargados de la formulación de políticas y los creadores de opinión de los sectores público, privado y de las organizaciones no gubernamentales de países desarrollados y en desarrollo para tratar de cuestiones relacionadas con la seguridad económica y la atención de la salud.

64. A pesar de esas iniciativas pasadas y en curso, la cooperación técnica parece ser especialmente necesaria en el ámbito de la creación de capacidad, específicamente en lo relativo a prestar asistencia para formular planes de acción nacionales sobre el envejecimiento, conceptualizar y aplicar estrategias de integración de la cuestión del envejecimiento en las políticas generales e impartir capacitación sobre la evaluación participativa de las políticas.

III. Recomendaciones

65. Teniendo en cuenta el marco estratégico para la aplicación futura del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento que figura en el presente informe, que se basa en los resultados del primer examen y evaluación del Plan de Acción de Madrid, así como en las aportaciones de los Estados Miembros y de la sociedad civil, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee alentar a los Estados Miembros a:

a) Consultar el marco estratégico para la aplicación futura del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento al formular sus estrategias y políticas nacionales en materia de envejecimiento;

b) Remitirse a la guía para la aplicación nacional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, preparada por la Secretaría de las Naciones Unidas, como medio práctico de promover una relación de armonía entre el desarrollo y el envejecimiento de la población, y la inclusión de las personas de edad en la formulación de políticas;

c) Determinar sus prioridades para los próximos años basándose en los aspectos en que hayan logrado éxitos en el proceso de examen y evaluación, al tiempo que prestan especial atención a los aspectos en que se hayan encontrado deficiencias, con miras a mejorar la formulación de políticas;

d) Utilizar de forma general enfoques de aplicación de políticas como los basados en el empoderamiento y la participación, la concienciación y el fomento de la capacidad, así como instrumentos esenciales para la aplicación de políticas como la formulación de políticas de base empírica, la integración de la cuestión del envejecimiento en las políticas generales y los enfoques participativos y los indicadores, tal como se han expuesto en el presente informe.

66. La Comisión de Desarrollo Social tal vez desee hacer un llamamiento a los Estados Miembros para que adopten medidas legislativas que aseguren los derechos básicos de las personas de edad, lo que incluye garantizar la seguridad económica básica, una apropiada atención de la salud y la participación de las personas de edad en decisiones importantes que afectan a sus vidas.

67. Además, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee recomendar que los Estados Miembros emprendan toda una serie de actividades de concienciación, como fortalecer las redes de coordinadores nacionales sobre la cuestión del envejecimiento, colaborar con las comisiones regionales para intercambiar prácticas recomendadas y recurrir a la asistencia del Departamento de Información Pública para ampliar la atención prestada a las cuestiones relativas al envejecimiento en los medios de comunicación. También se recomienda que los Estados Miembros establezcan contactos con las personas de edad y las organizaciones que las representan, les proporcionen la información necesaria y soliciten sus reacciones para lograr que el proceso nacional de aplicación sea incluyente.

68. La Comisión de Desarrollo Social tal vez desee también invitar a los Estados Miembros a examinar su capacidad nacional de formulación de políticas relativas a las personas de edad y el envejecimiento de la población, con miras a aplicar medidas apropiadas para mejorar su capacidad nacional en

esa esfera del desarrollo de políticas, según proceda. La Comisión tal vez desee invitar a los donantes internacionales y bilaterales a prestar apoyo a los países en desarrollo y a los países con economías en transición para fortalecer su capacidad nacional en la materia.

69. La Comisión de Desarrollo Social tal vez desee también alentar a los Estados Miembros a promover el desarrollo de redes regionales y subregionales de expertos y profesionales gubernamentales, de las organizaciones no gubernamentales, de círculos académicos y del sector privado a fin de incrementar el potencial para las actuaciones de política sobre la cuestión del envejecimiento.

70. La Comisión de Desarrollo Social tal vez desee invitar al sistema de las Naciones Unidas a que fortalezca su capacidad para apoyar las actuaciones internacionales sobre el envejecimiento, con miras a profundizar el conocimiento de las cuestiones relativas al envejecimiento, incluida la eficacia de las medidas de política conexas. A este respecto, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee designar un relator especial encargado de examinar los derechos de las personas de edad e informar sobre sus conclusiones a la Comisión en sus períodos ordinarios de sesiones.

Anexo

Indicadores de instrumentos y de resultados correspondientes a determinados programas relacionados con el envejecimiento

Orientación prioritaria I: Las personas de edad y el desarrollo

Cuestión 1: Participación activa en la sociedad y en el desarrollo

Objetivo 1: Reconocimiento de la contribución social, cultural, económica y política de las personas de edad

Indicadores de instrumentos

- Disponibilidad, alcance y cobertura de los programas que fomentan y facilitan la participación de las personas de edad en los asuntos sociales, políticos, culturales y económicos (por ejemplo, planes de pensiones sociales, medidas de promoción del empleo y reciclaje profesional para las personas de edad)

Indicadores de resultados

- Porcentaje de personas de edad entre los voluntarios y/o porcentaje de voluntarios entre las personas de edad
- Porcentaje de personas de edad que pertenecen a un club, organización o institución religiosa
- Porcentaje de personas de edad que afirmaron haber votado en las últimas elecciones

Cuestión 5: Solidaridad intergeneracional

Objetivo 1: Fortalecer la solidaridad mediante la equidad y la reciprocidad entre las generaciones

Indicadores de instrumentos

- Disponibilidad, alcance y cobertura de las iniciativas para el fortalecimiento de una mayor solidaridad intergeneracional

Indicadores de resultados

- Porcentaje de personas de edad con una imagen positiva de la generación más joven o más anciana
- Porcentaje de personas de edad que prestan asistencia (por ejemplo, monetaria, de prestación de cuidados, etc.) a miembros más jóvenes de la familia, la comunidad o el vecindario
- Porcentaje de personas jóvenes con una imagen positiva de las personas de edad
- Porcentaje de personas de edad que cuidan de los nietos

Cuestión 7: Seguridad de los ingresos, protección social/seguridad social y prevención de la pobreza

Objetivo 1: Promoción de programas que permitan a todos los trabajadores obtener una protección social/seguridad social básica, que comprenda, cuando corresponda, pensiones, seguro de invalidez y prestaciones de salud

Indicadores de instrumentos

- Disponibilidad, alcance y cobertura de la legislación que garantiza la protección social básica de todos los grupos de edad
- Disponibilidad, alcance y cobertura de los programas de protección social como las pensiones no contributivas

Indicadores de resultados

- Porcentaje de personas de edad que perciben las prestaciones de programas de seguridad social/protección social básicos
- Porcentaje de personas de edad que utilizan distintos servicios de salud pública
- Proporción entre trabajadores y jubilados
- Porcentaje de usuarios de los servicios de salud que están satisfechos con los servicios recibidos

Orientación prioritaria II: El fomento de la salud y el bienestar en la vejez

Cuestión 1: El fomento de la salud y el bienestar durante toda la vida

Objetivo 2: Elaboración de políticas para prevenir la mala salud entre las personas de edad

Indicadores de instrumentos

- Disponibilidad, alcance y cobertura de los programas de prevención de enfermedades no transmisibles (entre ellas las relacionadas con la salud mental, la vista, el oído y la salud dental), en particular a nivel de la atención primaria de la salud
- Adopción de normas de seguridad para prevenir las lesiones en todas las edades
- Disponibilidad, alcance y cobertura de los servicios de atención primaria de la salud que tengan en cuenta a las personas de edad
- Disponibilidad, alcance y cobertura de los programas de fomento de una calidad de vida que tenga en cuenta la salud y la calidad de vida en general

Indicadores de resultados

- Esperanza de vida
- Esperanza de vida sana

- Cambios de la calidad de vida
- Tasa de discapacidad
- Morbilidad por enfermedades crónicas

Cuestión 4: Capacitación de los proveedores de servicios de salud y de los profesionales de la salud

Objetivo 1: Mejorar la información y la capacitación de los profesionales y para profesionales de salud y servicios sociales sobre las necesidades de las personas de edad

Indicadores de instrumentos

- Número de proveedores de servicios de atención primaria de la salud (médicos, enfermeros, quinesiólogos, proveedores de servicios de salud de distrito, técnicos de laboratorio, trabajadores sociales, etc.) capacitados en competencias básicas de geriatría
- Número de geriatras en los servicios de atención geriátrica
- Número de profesionales de la atención de la salud y de la atención social capacitados para la atención de personas de edad, per cápita
- Número de personas sin formación estructurada con capacitación básica en atención especial de personas de edad

Indicadores de resultados

- Porcentaje de personas de edad que han recibido atención de la salud administrada por servicios geriátricos especializados
- Porcentaje de personas de edad que han recibido atención no estructurada de la salud por personas capacitadas

Cuestión 6: Las personas de edad con discapacidad

Objetivo 1: Mantenimiento de una capacidad funcional máxima durante toda la vida y promoción de la participación plena de las personas de edad con discapacidad

Indicadores de instrumentos

- Disponibilidad, alcance y cobertura de programas destinados a que los participantes mantengan una capacidad funcional máxima durante toda la vida
- Disponibilidad, alcance y cobertura de políticas y programas que crean un entorno propicio para las personas de edad
- Disponibilidad, alcance y cobertura de programas que se ocupan de la discapacidad en todas las edades

Indicadores de resultados

- Número de personas de edad abarcadas por programas destinados a prevenir la disminución de la capacidad funcional

- Número de viviendas adaptadas a las necesidades de las personas de edad con discapacidad

Orientación prioritaria III: Creación de un entorno propicio y favorable

Cuestión 1: La vivienda y las condiciones de vida

Objetivo 1: Promover el envejecimiento en la comunidad en que se ha vivido, teniendo debidamente en cuenta las preferencias personales y las posibilidades en materia de vivienda asequible para las personas de edad

Indicadores de instrumentos

- Disponibilidad, alcance y cobertura de programas que fomentan una comunidad en que se integren las distintas edades
- Disponibilidad, alcance y cobertura de la legislación que estipula la obligación de prestar apoyo a los progenitores de edad

Indicadores de resultados

- Porcentaje de personas de edad que afirman que sus viviendas y sus condiciones de vida son apropiadas para su edad
- Porcentaje de hogares con personas de edad que tienen un retrete, instalaciones para bañarse, instalaciones de eliminación de aguas residuales, instalaciones de eliminación de residuos sólidos, luz eléctrica, saneamiento mejorado y agua potable
- Porcentaje de personas de edad que viven con un hijo/una hija o con un nieto/una nieta

Cuestión 2: Asistencia y apoyo a las personas que prestan asistencia

Objetivo 1: Ofrecer asistencia y servicios continuados, de diversas fuentes, a las personas de edad y apoyo a las personas que prestan asistencia

Indicadores de instrumentos

- Disponibilidad, alcance y cobertura de programas que facilitan el cuidado de las personas de edad por la familia y la comunidad

Indicadores de resultados

- Porcentaje de personas de edad que reciben servicios de apoyo de la familia, la comunidad y el gobierno
- Porcentaje de personas dedicadas a prestar asistencia en la familia y en la comunidad que reciben servicios de apoyo gubernamental
- Porcentaje de personas dedicadas a prestar asistencia que expresan satisfacción por el apoyo recibido en el desempeño de su función asistencial

Cuestión 3: Abandono, maltrato y violencia**Objetivo 1: Eliminación de todas las formas de abandono, abuso y violencia contra las personas de edad***Indicadores de instrumentos*

- Disponibilidad, alcance y cobertura de las leyes para eliminar el abandono, el maltrato y la violencia contra las personas de edad
- Disponibilidad, alcance y cobertura de los programas para eliminar el abandono, el maltrato y la violencia contra las personas de edad, incluidos los programas de concienciación del público en general, y capacitación de profesionales de la salud y de servicios sociales en relación con las características del abandono, el maltrato y la violencia contra las personas de edad
- Disponibilidad, alcance y cobertura de los programas que facilitan la denuncia de casos de abandono, maltrato y violencia contra las personas de edad
- Elaboración de instrumentos para detectar el abandono, el maltrato y la violencia contra las personas de edad

Indicadores de resultados

- Porcentaje de víctimas de edad que denuncian casos de abandono y maltrato
 - Número de denuncias de abandono, maltrato y violencia hechas por personas de edad
 - Número de denuncias de abandono, maltrato y violencia contra personas de edad hechas por otras personas
-