CUADERNOS
INTER·C·A·MBIO
SOBRE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE
Universidad de Costa Rica / CIICLA

El papel de los Consejos Nacionales de la Persona Adulta Mayor para repensar la institucionalidad pública del envejecimiento humano en América Latina

Roberth Steven Gutiérrez Murillo
Patricia Krieger Grossi

DOI: http://doi.org/10.15517/ca.v21i2.64516
https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rintercambio

¿Cómo citar este artículo?

Gutiérrez Murillo, Roberth Steven y Krieger Grossi, Patricia. (2024). El papel de los Consejos Nacionales de la Persona Adulta Mayor para repensar la institucionalidad pública del envejecimiento humano en América Latina. *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe, 21*(2), e64516. http://doi.org/10.15517/ca.v21i2.64516

Cuadernos Inter.c.a.**mbio sobre Centroamérica y el Caribe**
Vol. 21, No. 2, julio-diciembre, 2024

CC BY NC ND

Nota aclaratoria: este PDF no corresponde a la diagramación final del texto, sin embargo, puede ser citado sin problema ya que cuenta con un DOI y paginación electrónica. Al cerrar el número en construcción se reemplazará este PDF por la versión final y se agregarán las otras galeradas (EPUB y HTML).

Artículos científicos (sección arbitrada)

El papel de los Consejos Nacionales de la Persona Adulta Mayor para repensar la institucionalidad pública del envejecimiento humano en América Latina

The Role of National Councils on Older Adults in Rethinking the Public Institutionality Framework for Human Aging in Latin America

O papel dos Conselhos Nacionais da Pessoa Idosa para repensar a institucionalidade pública para o envelhecimento humano na América Latina

Roberth Steven Gutiérrez Murillo[i]
Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
roberth.murillo@edu.pucrs.br

Patricia Krieger Grossi[ii]
Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
pkgrossi@pucrs.br

DOI: http://doi.org/10.15517/ca.v21i2.64516
Recepción: 1 de noviembre de 2023
Aprobación: 28 de noviembre de 2024

RESUMEN

El estudio presenta una revisión teórico-conceptual del marco regional sobre el envejecimiento poblacional en América Latina, con énfasis en el rol de los Consejos Nacionales de la Persona Adulta Mayor como órganos rectores en esta temática. Se analizan sus fortalezas y desafíos actuales, destacando su relevancia como instituciones públicas clave en el diseño y la implementación de políticas relacionadas con la vejez y el envejecimiento. A partir de los casos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, se exploran experiencias prácticas que aportan lecciones valiosas para el fortalecimiento de estas entidades. Este análisis contribuye a actualizar el conocimiento sobre la institucionalidad pública que gestiona el envejecimiento humano en la región.

Palabras clave: Gestión pública, gerontología social, envejecimiento de la población, salud pública, instituciones públicas.

ABSTRACT

The study presents a theoretical and conceptual review of the regional framework on population aging in Latin America, emphasizing the role of National Councils on Older Adults as governing bodies in this field. It examines their current strengths and challenges, highlighting their importance as key public institutions in the design and implementation of policies related to aging and older adults. Using case studies from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, and Uruguay, the analysis explores practical experiences that offer valuable lessons for strengthening these entities. This review contributes to updating knowledge about public institutions focused on the stewardship of population aging in the region.

Keywords: Public stewardship, social gerontology, population aging, public health, public institutions.

RESUMO

O estudo apresenta uma revisão teórico-conceitual do marco regional sobre o envelhecimento populacional na América Latina, com ênfase no papel dos Conselhos Nacionais da Pessoa Idosa como órgãos gestores nesse campo. São analisadas suas fortalezas e desafios atuais, destacando sua relevância como instituições públicas-chave no desenvolvimento e implementação de políticas relacionadas ao envelhecimento e à velhice. A partir dos casos da Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai, o estudo explora experiências práticas que oferecem lições valiosas para o fortalecimento dessas entidades. Essa análise contribui para a atualização do conhecimento sobre a institucionalidade pública voltada para a gestão do envelhecimento populacional na região.

Palavras-chave: Gestão pública, gerontologia social, envelhecimento populacional, saúde pública, instituições públicas.

Introducción

Además de la biodiversidad y la riqueza multicultural que caracterizan a la región latinoamericana, esta destaca por otra particularidad: ser la región socialmente más desigual del mundo (Huenchuan, 2021; Nogueira, 2021) y tener una de las tasas de envejecimiento poblacional más elevada y constante en las últimas décadas (Guzmán, 2022; Gutiérrez Murillo, 2022; Organización Panamericana de la Salud –OPAS– y Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, 2023a). Tales posicionamientos han servido de justificación para que entidades de carácter social y biomédico aúnen esfuerzos en la búsqueda de posibles soluciones al desalentador escenario que golpea la vida cotidiana de los pueblos (Torrado Ramos et al., 2014). Esto se da en razón del limitado desempeño de los gobiernos que hace que, desde etapas tempranas de la vida, las desigualdades sociales impongan numerosos obstáculos al pleno desarrollo de los individuos, circunstancia que se exacerba aún más al alcanzar la vejez. Al respecto, la CEPAL advierte que:

> Los sistemas de protección social de la región, con notables excepciones, presentan un fuerte rezago con relación a estos desafíos. El acceso a la salud de buena calidad y oportuna es limitado y no siempre considera las necesidades de la población de edad avanzada. La seguridad social no cubre a toda la población en edad de jubilarse y más de un tercio de la población mayor de 65 años no percibe ninguna prestación por pensión o jubilación. El cuidado no se ha constituido en un riesgo social para que los sistemas de protección social brinden los beneficios, servicios y prestaciones respectivos, y sigue abordándose como un asunto que compete más a las familias y a las mujeres que a los Estados (2015a, p. 3).

Para las personas adultas mayores, que constituyen el 12 % de la población total en América Latina, el panorama es aún más alarmante debido a una inercia estatal que no parece darle el reconocimiento que este segmento poblacional merece (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). En el análisis demográfico más reciente de la OPAS y la CEPAL (2023a), intitulado *Perspectivas demográficas del envejecimiento poblacional en la Región de las Américas*, se levantan advertencias para los países de la región sobre el acelerado ritmo de envejecimiento poblacional en contraste con la entorpecida capacidad de respuesta de las instituciones públicas, por lo que se exhorta a la elaboración de estrategias nacionales y regionales para responder concretamente a las necesidades de la población senil.

Dicho recorte estadístico resulta contextualizador en un doble sentido: en primer lugar, si bien el envejecimiento poblacional genera repercusiones colectivas, no todos los países lo encaran con los mismos recursos ni la misma *expertise* (OPAS y CEPAL, 2023a; 2023b). Las fluctuaciones poblacionales entre países suramericanos y centroamericanos son un claro ejemplo de ello. Dichas

fluctuaciones se acentúan fuertemente por brechas de desigualdad e iniquidad social (Huenchuan y Del Castillo, 2023). En el caso de los primeros, los cambios en las estructuras sociodemográficas iniciaron con celeridad y mantienen tendencia de crecimiento sostenido desde 1960, de ahí que tengan poblaciones más envejecidas, con esperanza de vida más alta (Gietel Basten et al., 2020). Las cifras muestran lo complejo de la dinámica poblacional, al denotar que Centroamérica envejece ya a un ritmo relevante, aunque mantiene rezagos en Belice, Honduras y Guatemala (Ham Chande y Nava Bolaños, 2019).

Entre las muchas cuestiones que surgen a la hora de proponer una comprensión de la *institucionalidad pública* está, precisamente, la de la amplitud que el concepto ha ganado en los últimos años, ya que aspectos históricos, políticos, económicos, sociales y geográficos juegan papeles protagónicos en esa definición (Hall y Lamont, 2009; Vargas Hernández, 2014). Es por ello que, para efectos de este estudio, se utilizan nociones defendidas por académicas y académicos latinoamericanos o, en su defecto, por latinoamericanistas, cuyas investigaciones facilitan un acercamiento al contexto regional. Para entender cómo las instituciones públicas afectan la integridad de la persona adulta mayor, es pertinente identificar vicisitudes que enfrentan los Consejos Nacionales de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)[1] en el ejercicio de sus funciones como organismos rectores del envejecimiento poblacional.

Dada la escasez de instituciones públicas especializadas en temas gerontológicos en el istmo, nos centraremos en el caso costarricense y en cuatro casos más sudamericanos: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Así, el presente artículo busca contribuir al vacío científico de la gerontología social sin pretender hacer un análisis exhaustivo en torno a la gestión estatal; mientras la materialidad histórica y la discursividad que sustentan este tipo de institución impulsan el desarrollo de la institucionalidad pública, este artículo no profundiza en aspectos hermenéuticos. En ese sentido, el trabajo examina, a través de una perspectiva crítico-descriptiva de abordaje cualitativo, un conjunto de documentos publicados por organismos regionales e internacionales que, de una u otra manera, ofrecen información útil para construir una aproximación teórico-conceptual al fenómeno del envejecimiento poblacional y a los consecuentes mecanismos de institucionalidad pública.

En esta dirección, se incluyeron fichas técnicas, proyectos de investigación institucional, artículos científicos publicados en revistas con sistema de arbitraje ciego (del inglés *blind review*) y datos de origen secundario disponibles en Internet de forma abierta, los que juntos refuerzan el nudo

[1] Para fines de la presente investigación adoptamos la nomenclatura “consejos”, pese a no ser exclusivo, pues su uso dependerá del país. Así, variaciones como “instituto”, “servicio”, “agencia” o “dirección” pueden ser sinónimas. En América Latina no existe propiamente un consenso acerca del término, aunque en la región centroamericana predomina el uso de “consejo” para referirse a este tipo de institución.

argumentativo. Se recurrió a la Teoría del Análisis Cualitativo para estudios de revisión propuesta por Onwuegbuzie, Leech y Collins (2012), ciñendo las etapas representativas de complementariedad, desarrollo y expansión de informaciones clave. Además de esta etapa preliminar, las discusiones fueron agrupadas en tres secciones. Inicialmente, se presenta una breve conceptualización sobre la institucionalidad. A continuación, se lleva a cabo una revisión normativa acerca de los principales hitos regionales e internacionales que han actuado a favor para institucionalizar el envejecimiento de las poblaciones, principalmente, por canales positivos del derecho administrativo y sanitario. En la tercera sección, se discuten los casos seleccionados y se enfatiza en las fortalezas y debilidades que caracterizan la labor de los CONAPAM.

1. Conceptualizando la Institucionalidad

El término "institucionalidad" es empleado, generalmente, para designar el proceso a través del cual los roles sociales, los valores y normas particulares –o los modos de comportamiento– se arraigan en las organizaciones, los sistemas sociales o las sociedades como costumbres o normas establecidas (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016). Es decir, este término reúne un grupo de elementos sociohistóricos sobre los cuales se fundamenta la responsabilidad estatal, ya que

> reflejan inversiones pasadas; resumen información, creencias y expectativas; e incorporan efectos de autorrefuerzo … es el resultado de "inversiones" que los actores realizan a lo largo del tiempo, y que estas acciones e inversiones, a su vez, dependen de sus creencias sobre las acciones de otros actores (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2012, p. 7).

A tal efecto, la institucionalidad pública "debe convertirse en un instrumento del Estado para cerrar las brechas de protección y desarrollar capacidades para reducir la distancia entre los grupos sociales respecto al poder y la riqueza" (Huenchuan, 2016, p. 27). Es decir, la competencia pública se torna visible al considerar la presencia y eficiencia de instituciones que se convierten en la cara del Estado al acoger y atender las necesidades de las y los ciudadanos. Además, compete agregar que

> las relaciones entre las instituciones del Estado, la sociedad y el mercado se mantienen en las formas estructurales de arriba hacia abajo con agenda de desarrollo en la que deben ser involucradas las comunidades a las que busca servir con programas de políticas sociales para lograr su credibilidad y efectividad. En este tipo de estructuras institucionales facilitan la introducción, sostenimiento e institucionalización paradójicamente de abajo hacia arriba. Por lo tanto, ambos tipos de estructuras institucionales son complementarios y necesarios en suma positiva para lograr los propósitos de los programas de políticas sociales y de bienestar (Vargas Hernández, 2014, p. 132).

Por este motivo, la construcción de un marco conceptual sobre la institucionalidad va acompañada de numerosos eventos que tienen como objetivo finalidades públicas de continuidad y cambio en igual medida (Franco, 2004; Grau, 2010). El sentido de continuidad sienta una base desarrollista que casi siempre está dirigida al perfeccionamiento de las instituciones públicas; las mejoras instauradas en el aparato estatal en pro del bienestar de los diversos grupos sociales y la propia viabilidad institucional (Cecchini, Holz y Soto de la Rosa, 2021). En el caso del cambio, esto incluye nuevas normas, morales y visiones aceptadas por la sociedad, que tienen el potencial de reorientar la actuación y responsabilidad del Estado. Ambas finalidades sufren influencia tanto interna "ideología política y cultura de trabajo" cuanto externa "tendencias sociales" (Roig Berenguer, 2020). En la *praxis*, como será examinado más adelante, los CONAPAM reflejan ambos propósitos.

El debate sobre la necesidad de "institucionalizar" o de "promover la institucionalidad" de la vejez, el envejecimiento y las personas adultas mayores surge en respuesta a la corriente internacional que, desde 1990, comenzó a trabajar más estrechamente con la idea del individuo como titular de derechos y no apenas beneficiario (Viveros Madariga, 2001; Franco, 2004). Sin embargo, en América Latina, la institucionalidad pública ha sido abordada de manera disciplinaria (Ramírez Cover, 2010), por lo que durante muchos años se desestimó un diálogo multisectorial con áreas igualmente preocupadas por el futuro de las sociedades (Solís, 2021; Conci, 2023). En general, puede decirse que la producción científica ganó protagonismo a partir de los últimos decenios del siglo XX, gracias a las evaluaciones técnicas realizadas por organizaciones regionales que buscaban encontrar soluciones a problemáticas político-económicas que impedían el progreso de la región (Bértola y Gerchunoff, 2011; Aguiar, Aristimuño y Magrini, 2015).

A pesar de que los países habían emprendido iniciativas estratégicas –como la creación de bloques de integración regional que responden al afán grupal– (Gil y Paikin, 2013), lo cierto es que han apagado el fuego de problemas sociales en ciernes que aquejan a segmentos específicos de las sociedades: los llamados grupos vulnerables; no obstante, las cenizas están lejos de ser barridas del todo (D'Americo, 2013). No en vano, la reflexión sobre la cuestión social y sus implicaciones para el sostenimiento del aparato estatal es vista en la actualidad como una exigencia impostergable (Martínez, 2019). Por ello, el aumento en el gasto público social refleja reducciones sustanciales en los índices de pobreza y pobreza extrema en el segmento poblacional de mayor edad (Acuña y Repetto, 2006; Mesa Lago, 2008), materializado en sistemas de pensiones y protección social integrada, por ejemplo, a través de remesas provenientes de los fondos nacionales de solidaridad intergeneracional (Huenchuan, 2013; Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021; CEPAL, 2022).

Los aportes de la CEPAL han sido de gran valor para fomentar la institucionalidad latinoamericana, al conformar toda una gama de estudios especializados en áreas de utilidad pública,

a saber: la salud y el bienestar de las poblaciones (Arriagada, 2006; Franco, 2010), los marcos de la seguridad social (Prado y Sojo, 2010; Martínez, 2019), el desarrollo económico, la soberanía y democracia política, entre otros (Beteta y Moreno Brid, 2012). El envejecimiento de las poblaciones, aunque representa un tema de creciente importancia, rara vez se posiciona como un eje permanente en las agendas de progreso regional. En la mayoría de los casos, las investigaciones se limitan a compilar estudios de caso sobre temas específicos de alcance colectivo, lo que apenas permite visibilizar sus impactos directos. Por ello, su relevancia dentro del panorama regional ha sido –y lo sigue siendo– cuestionada (CEPAL, 1999; Aranibar, 2001; Viveros Madariaga, 2001; Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2010; CEPAL, 2015a; 2015b; Batthyány, 2015).

La creación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en 1957, adscrito a la División de Población de la CEPAL, es, sin duda, el logro más significativo para acoger con beneplácito la institucionalidad pública del envejecimiento. De los exámenes ejecutados, se destacan: la comprensión con mayor profundidad acerca de la distribución territorial de la población latinoamericana, en términos de tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas (Rodríguez Vignoli, 2002); el reconocimiento de las vulnerabilidades demográficas como una faceta de las desventajas sociales (Rodríguez Vignoli, 2000; Huenchuan, 2004); el análisis de los perfiles de morbimortalidad geriátrica y la demanda de cuidados absorbida por los sistemas públicos de salud y de asistencia social (Cotlear, 2011); así como la toma de consciencia acerca de la cuestión de género "feminización" en la vejez (Gonzálvez Torralbo y Lube Guizardi, 2020). Recientemente, diversos estudios han permitido explorar el fenómeno migratorio y sus implicaciones en diferentes contextos demográficos. Por un lado, se ha observado que este fenómeno puede generar un impacto negativo en la estructura poblacional de algunos países, contribuyendo al incremento del envejecimiento de su población. Por otro lado, en ciertos casos, la migración busca aliviar la sobrepoblación relativa en países cuya densidad demográfica supera las capacidades socioterritoriales disponibles, así pues, se plantean retos y oportunidades para la gestión del equilibrio poblacional a escala global (Castillo de Herrera y Pradilla Cobos, 2015; García Macías y Cueto Calderón, 2020).

2. Institucionalidad pública del envejecimiento en Latinoamérica

La institucionalidad pública del envejecimiento comienza a tomar cuerpo a través de la presencia de los Estados latinoamericanos en eventos regionales e internacionales que buscaban estructurar sociedades más justas y responsables con la vejez, el envejecimiento y las personas adultas mayores, por lo que es válido recordar acontecimientos que ayudaron a fertilizar este terreno. En 1970, fue celebrada la Conferencia Regional Latinoamericana de Población y, en 1974, la Conferencia de

Bucarest. En líneas breves, ambos eventos aportaron bases para la creación de consejos de población o entidades similares, a las cuales cabrían las funciones de diseñar, monitorear e implementar políticas de población integrales.

En 1982, se efectuó, en Viena, la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Aquel fue el primer espacio de discusión mundial sobre las necesidades de las personas adultas mayores y los deberes que debían ser asumidos por los gobiernos. El Año Internacional de las Personas de Edad fue decretado en 1999, buscando dar visibilidad a la temática de la vejez y del envejecimiento. Con un marco institucional aún en desarrollo, los países se reunieron nuevamente con la intención de establecer metas más aceleradas y de tener en cuenta la heterogeneidad social del envejecimiento. Fue a partir de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, en 2002, que los países mostraron disposición para incorporar las personas adultas mayores en sus normativas orgánicas.

Una serie de esfuerzos previos fundamentan la creación de un *corpus* legal para institucionalizar el envejecimiento en América Latina (Cuadro 1). Así, con periodicidad trienal, los países escogen una capital en la región para reunirse y discutir los avances obtenidos, y proponer estrategias para los desafíos existentes. La transversalización del envejecimiento como asunto poblacional ha generado, hasta ahora, cuatro encuentros que han adoptado la modalidad de Conferencia Regional de Población y Desarrollo, un instrumento para abordar el envejecimiento y el progreso de las sociedades.

Cuadro 1
Hitos regionales a favor de la institucionalidad del envejecimiento poblacional

Instrumento (año)	Implicancias directas para la institucionalidad pública (fuentes)
Protocolo de San Salvador (1998)	Art.º 17, *literal c*: "Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Parte se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos" (Organización de los Estados Americanos – OEA, 1998).
Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002)	Art.º 118: "Habrá de promover mecanismos institucionales de seguimiento del Plan de Acción Internacional, incluida, en su caso, la creación de organismos encargados del envejecimiento y comités nacionales. Los comités nacionales sobre el envejecimiento con representantes de los sectores pertinentes de la sociedad civil, especialmente organizaciones de personas de edad pueden aportar contribuciones muy valiosas y servir como mecanismos nacionales de asesoramiento y coordinación sobre el envejecimiento". Art.º 122: "Se deberán redoblar los esfuerzos en el plano nacional para mejorar la coordinación entre todos los ministerios e instituciones pertinentes" (Naciones Unidas, 2002).
Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe	Capítulo IV, Art.º 45, *objetivo 2*: "Aumentar la disponibilidad, sostenibilidad y adecuación de los sistemas de apoyo social de las personas mayores". Capítulo V, Art.º 49, *objetivo 1*: "Incorporar el envejecimiento en todos los ámbitos de política pública, con el propósito de adecuar las intervenciones del

del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2004)	Estado al cambio demográfico y a la construcción de una sociedad para todas las edades". Art.º 49, *literal b*: "Establecer o fortalecer, cuando ya existan, puntos focales sobre envejecimiento en los ministerios nacionales competentes". Art.º 49, *literal c*: "Promover, en caso de que no existan, la creación de puntos focales sobre envejecimiento en las organizaciones multilaterales y la inclusión del tema en los trabajos que estas realicen en la región" (CEPAL, 2004).
Declaración de Brasilia (2007)	Art.º 8: "Reconocemos la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales e internacionales, así como la cooperación internacional y Sur-Sur, para abordar los problemas del envejecimiento de la población en los distintos ámbitos del quehacer humano y de las políticas públicas" (CEPAL, 2007).
Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe (2012)	Art.º 7, *literal l*: "Acordamos implementar programas de capacitación, con un enfoque de derechos humanos, para los equipos de salud en todos los niveles de atención y personal de instituciones que trabajan con personas mayores"; *literal u*: "Incluir en los planes operativos de las instituciones estatales actividades de coordinación y cooperación con las organizaciones de personas mayores". Art.º 11, *literal b*: "Reiteramos facilitar el acceso y la participación activa de las personas mayores en las actividades recreativas, culturales y deportivas promovidas por las organizaciones, las asociaciones y las instituciones, tanto públicas como privadas". Art.º 14, *literal e*: "Proponemos fortalecer la capacidad técnica de las instituciones públicas dirigidas a las personas mayores por medio de la formación y actualización de sus equipos de trabajo y facilitar la sostenibilidad y permanencia de los recursos humanos especializados" (CEPAL, 2012).
Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013)	Medida Prioritaria C, Art.º 19: "Formular y ejecutar políticas, planes, y programas públicos –a todos los niveles político-administrativos– para que consideren la evolución de la estructura por edades, en particular el envejecimiento de la población, y las oportunidades y desafíos asociados a esta evolución en el mediano y largo plazo" (CEPAL, 2013).
Declaración de Asunción (2017)	Art.º 13: "Recomendamos que los Estados refuercen la capacidad de sus instituciones nacionales rectoras en materia de envejecimiento y vejez, otorgándoles competencias y atribuciones necesarias para contribuir a garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos humanos de las personas mayores, así como para facilitar la recolección de datos, la elaboración de estadísticas y la gestión de la información cualitativa con un desglose por factores relevantes, según sus particularidades y contexto nacional, con el fin de mejorar la evaluación de la situación de las personas mayores y fortalecer la elaboración de políticas sensibles a sus necesidades" (CEPAL, 2017).

Fuente: Elaboración propia.

De cara a la adhesión, ratificación/depósito y puesta en marcha de instrumentos internacionales de Derechos Humanos, varios países latinoamericanos implementaron ministerios, leyes y políticas públicas y secretarías especializadas en materia gerontológica. Es desde esa institucionalidad naciente que la mayoría de CONAPAM fueron imaginados y materializados, vinculados a una visión de titularidad de derechos y orientados por la promoción y protección holística de la persona adulta mayor.

Los CONAPAM constituyen la máxima expresión de la institucionalidad pública del envejecimiento; son instituciones oficiales que reflejan la concepción que los Estados tienen sobre la tríada vejez, envejecimiento y persona adulta mayor, hecha efectiva en forma de leyes y políticas

públicas. De acuerdo con Brinks, Levitsky y Murillo, las instituciones formales se entienden como "un conjunto de reglas oficialmente sancionadas que estructuran el comportamiento y las expectativas humanas en torno a una actividad u objetivo particular" (2019, p. 8). Pueden clasificarse como "fuertes" cuando, por un lado, los objetivos fijados no son triviales y, por tanto, son alcanzables, y, por otro lado, pueden ser "débiles", "cuando consiguen poco o nada, bien porque no logran fijar y alcanzar un objetivo ambicioso, bien porque nunca se proponen lograr nada" (p. 8). Por lo tanto, la existencia de CONAPAM, incluso con grado de autonomía limitado, es un logro que debe ser celebrado por los países latinoamericanos, especialmente, cuando se consideran los siguientes dos aspectos de rango organizacional.

El primer lugar, se refiere al poder de transformación social en la comprensión del propio proceso de envejecimiento humano, que ha pasado de ser meramente biologicista a preocuparse por las implicaciones culturales, políticas, ambientales, presupuestarias y sociales que configuran la vida cotidiana de los individuos que envejecen a ritmos acelerados y en contextos desafiantes. En consecuencia, se han añadido a las agendas institucionales y al diseño de planes estratégicos temas contemporáneos, como la perspectiva de género, la violencia y el abandono en sus diversas expresiones, la reconfiguración del núcleo familiar, la integralidad y humanización del cuidado, la seguridad social (en especial, el modelo de solidaridad social, es decir, de carácter no contributivo) y la educación en la vejez. En segundo, los CONAPAM tienen un impacto notorio en la fuerza motriz del Estado, ya que reivindican la elaboración y sanción de instrumentos legales para resolver las necesidades de personas adultas mayor.

Ahora bien, la investigación sobre la institucionalidad pública del envejecimiento tiene carácter embrionario en América Latina. A ello, se suma el hecho de que no todos los países han fijado un organismo específico encargado de acompañar de manera conjunta las transiciones demográficas y epidemiológicas. En su lugar, se observa la saturación de instituciones que, a pesar de tener naturaleza pública y personalidad jurídica, no se ocupan deliberadamente del envejecimiento de la población ni de las demandas específicas de personas adultas mayores. Con esto en vista, la CEPAL publicó, en 2016, el primer documento oficial elaborado por la División de Población del CELADE. Así, la publicación *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: Conceptos, metodologías y casos prácticos* dibuja un norte para realizar diagnósticos sobre las vicisitudes institucionales referidas por los Estados (Huenchuan, 2016).

La II Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento, celebrada en 2019, recabó dicho documento al reforzar el compromiso regional con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), prestó especial atención al ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Eficaces (CEPAL, 2019). Al declararse la Década del Envejecimiento Saludable en las Américas (2021-2030),

los países del eje comenzaron a acoplar iniciativas para la reestructuración de sociedades más justas y sostenibles con todas las edades (CEPAL, 2019). En particular, con la vida de las personas adultas mayores (ODS 1, 6 y 8), el entorno seguro, accesible e inclusivo (ODS 7, 11 y 12) y; asuntos institucionales y producción de información (ODS 10 y 17). Adrede, conscientes de que los desafíos solo podrían ser abatidos al darse una conjunción entre gobiernos, instituciones públicas y privadas, organismos regionales e internacionales, sociedad civil e instituciones con poder de decisión y cambio social, como universidades, oenegés, entre otras (Huenchuan y Rovira, 2019).

En la propuesta metodológica para el estudio de las instituciones que promueven el bienestar de las personas adultas mayores, se destacan cinco componentes indispensables para fines analíticos y comparativos: origen e historia de la institución; estructura institucional; principios de intervención y objetivos políticos; programas aplicados (en curso o finalizados), y análisis de la trayectoria y experiencia de la institución (Huenchuan, 2016). Al mirar el origen de los CONAPAM existentes, su surgimiento se dio más desde una perspectiva asistencialista y no en función de cumplir con las responsabilidades del Estado (Huenchuan, 2016). En general, estas instituciones no fueron concebidas con planeamiento previo, sino que se adhirieron a estructuras institucionales ya existentes en un intento por reducir la demanda acumulada, en especial, la de carácter asistencialista (Jaramillo, 2018). Esto podría explicar el hecho de que en los países latinoamericanos aún prevalece una ideología jerárquica (del modelo médico-curativo) que retiene la expansión de la visión holística sobre las personas adultas mayores.

La presencia de los CONAPAM resulta de mucho interés para ratificar las garantías sociales, civiles y políticas de este segmento poblacional y afianzar la toma de conciencia de los Estados sobre los riesgos asociados a la vejez y sus expresiones en la sociedad (Figura 1). Al declararlas fundamentales, estas instituciones instan al Estado en su obligación de amparar y promover tales garantías (Azcuy Aguilera, Camellón Pérez y Roque Doval, 2018; Dabove y Gioja, 2022). Con todo, el dato de que muchos de los países no cuenten con una institución de este tipo es bastante preocupante, ya que deja al descubierto un acompañamiento desparejo en cuanto al abordaje íntegro del envejecimiento poblacional en América Latina y el consecuente incumplimiento de las metas regionales. Asimismo, contradice los recientes esfuerzos realizados por y desde los países en el marco sociojurídico para la protección de las personas adultas mayores. Con la falta de un consejo nacional en sus territorios, las naciones hallarán más contingencias para respaldar a través de las instituciones todas las cláusulas que figuran en la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, al ser esta la norma regional suprema en materia de justicia social y vejez, decretada en 2015 y que está en vigor desde 2017 (OEA, 2015).

Figura 1
Relación de riesgos asociados a la vejez y sus expresiones en la sociedad

Fuente: Elaboración propia a partir de Huenchuan y Morlachetti (2007, p. 155).

En consonancia con el Artículo 4, *literal e*, es deber de los Estados: "promover instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de las personas mayores y su desarrollo integral" (OEA, 2015). A la fecha del presente escrito, solamente once Estados latinoamericanos se han hecho eco del compromiso regional. Sirve hacer hincapié en Brasil, Costa Rica, Argentina, Uruguay y Chile, que desde el primer momento firmaron el instrumento vinculante. La *Convención* incorpora un mecanismo perfeccionado para el respaldo estatal de personas adultas mayores al concebirlas como sujetos de derechos emergentes (Artículos 6, 7 y 12), vigentes (Artículos 5, 9, 10 y 11) y extendidos (Artículos 26 y 29), al dejar atrás actitudes asistencialistas. Se trata de "un estándar de derechos que presionan a los Estados a pesar de las restricciones que impulsa el sistema capitalista neoliberal" (Rovira, 2022, p. 163). Si bien es primordial unir fuerzas para la creación de CONAPAM, el principal reto yace en establecer estrategias para ponderar las vicisitudes institucionales sin subestimar la preparación, características y entornos en los que estas instituciones desempeñan sus funciones:

> El proceso de creación y posterior consolidación de una institución no es fácil ni rápido. Se trata de un desarrollo tanto técnico como político que exige cambios en los niveles de acción y decisión, en que intervienen distintos actores que responden a lógicas diferentes, así como otras instituciones, todos ellos ansiosos de cumplir una

> función en la definición de los problemas, la elaboración de las agendas y la toma de decisiones (Huenchuan, 2016, p. 27).

El envejecimiento poblacional es un fenómeno multifacético influenciado por elementos socioculturales, lo que aumenta aún más el grado de dificultad a la hora de proponer análisis de desempeño institucional. En casi todos los países donde se observa la presencia de consejos, su creación fue posterior o con la sanción de una ley específica sobre envejecimiento, vejez y personas adultas mayores. Afirma Huenchuan que "estas instituciones han avanzado en términos de visibilidad del envejecimiento, participación en el diálogo político y fortalecimiento de diversos actores" (2016, p. 49). Esto supone una ruptura en la acepción que las sociedades latinoamericanas mantienen sobre la vejez, el envejecimiento y las personas adultas mayores, las cuales vienen moldeando una comprensión holística sobre los pilares de la Medicina Social (colectiva/preventiva/crítica) y la Justicia Social, opuestas a los enfoques biomédico y utilitarista, que durante tanto tiempo sostuvieron el imaginario social del envejecimiento (Roig Berenguer, 2020).

3. Puntos fuertes y retos en casos seleccionados

La inequidad social, tan evidente en la región, es la razón por la cual algunos países aventajan a otros en muchos temas sociales y de salud, lo que, en definitiva, implica disparidades en materia de institucionalidad pública. Mientras que en las sociedades occidentales el envejecimiento y la vejez han alcanzado un enfoque positivo en términos de dignidad y desarrollo humano, no ha ocurrido lo mismo en América Latina.

Llama la atención que el envejecimiento superacelerado de la población no ha sido motivo suficiente para que los gobiernos se impongan y, de manera transparente, reduzcan las brechas sociales que enfrentan sus habitantes, en especial, las personas adultas mayores. Además, todos, o casi todos, los fundamentos teóricos que avalan la implantación de programas y servicios gerontológicos en la región han sido tomados del conocimiento occidental que, si bien ha contribuido en gran medida a estructurar los marcos de protección social y sanitaria, ha tenido poco impacto en las realidades de los países latinoamericanos. Steinmo (2016) explica que

> Antes de que podamos entender realmente cómo funcionan las instituciones, cómo cambian y por qué ese cambio puede ser tan difícil, necesitamos entender más sobre la mente humana (o más exactamente, las mentes humanas). En lugar de ver a los actores como responsables racionales de la toma de decisiones, limitados e incentivados por estructuras institucionales, deberíamos explorar la relación interactiva entre las preferencias humanas y las instituciones en las que se plantean. La combinación de diversas tradiciones y metodologías de investigación nos

> permitirá examinar mejor las relaciones dinámicas entre ideas, intereses e instituciones y, por tanto, nos ayudará a comprender mejor la variación de las políticas y las preferencias entre culturas y a lo largo del tiempo (p. 155, traducción propia)[2].

Al tomar en cuenta la polisemia institucional existente en América Latina, siguen siendo significativas las evaluaciones en perspectiva comparada, como la expuesta en el Cuadro 2. Particularmente, destaca lo acordado por los Estados al considerar la necesidad de iniciar el desarrollo de "un instrumento jurídico multilateral específico con un enfoque amplio e integral y de carácter vinculante, con el fin de fortalecer el régimen internacional de protección a las personas adultas mayores y reducir la dispersión normativa actual" (CEPAL, 2017, Artículo 10). Además de interesante, es encomiable examinar los casos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, ya que han sido pioneros tanto en la construcción de programas de protección social como en pensiones de vejez e invalidez (Mesa Lago, 2008).

Cuadro 2
Perfil de las instituciones nacionales encargadas de la gestión del envejecimiento poblacional en países seleccionados de América Latina

Institución/País	Ley y fecha de creación	Adscripción institucional
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) PAMI, Argentina	Ley 19.032, de 13 de mayo de 1971[3]	Órgano Ejecutivo del Gobierno
Consejo Nacional de los Derechos de la Persona Mayor / *Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa* (CNDPI), Brasil	Decreto 5.109, de 17 de junio de 2004	Ministerio de los Derechos Humanos y Ciudadanía / *Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania*
Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Chile	Ley 19.828, de 17 de septiembre de 2002	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Costa Rica	Ley 7.935, de 19 de octubre de 1999	Presidencia de la República
Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES), Uruguay	Ley 18.617, de 6 de noviembre de 2009	Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia.

[2] "Before we can truly understand how institutions work, how they change, and why that change can be so difficult, we need to understand more about the human mind (or more accurately, human minds). Rather than seeing actors as rational decision makers, constrained, and incentivized by institutional structures, we should explore the interactive relationship between human preferences and the institutions in which they arise. Combining diverse research traditions and methodologies will allow us to better examine the dynamic relationships between ideas, interests and institutions, and thus help us to better understand the variation in policies and preferences across cultures and over time".
[3] Posteriormente modificado por la Ley 25.615, en 2 de julio de 2002.

Argentina

El país tiene vasta experiencia respecto a los procesos de institucionalidad pública del envejecimiento. En 1971, Argentina admitió la necesidad y obligación de fundar un órgano especializado en materia del envejecimiento, como resultado de las transformaciones demográficas que el país experimentaba a un ritmo acelerado. Así, el INSSJP-PAMI surgió, inicialmente, como un instituto asistencial que brindaba servicios sociales y de salud a la población adulta mayor afiliada al modelo mutualista. Es importante decir que "fue la primera obra social surgida en América Latina como respuesta a la necesidad de brindar asistencia médica, social y asistencial a los adultos mayores". De esa forma, "se convirtió en una institución pionera y precursora en atención a la tercera edad" (Tabares Gómez, 2020, p. 32).

En la actualidad, la existencia de varias sucursales repartidas a lo largo del país permite que los gobiernos locales abarquen los requerimientos de las personas adultas mayores en todas las agendas y esferas de gobierno. Sin embargo, es vista una divergencia considerable en relación con la gestión nacional y la providencial. Recientemente, Geri, González, Villareal y Virdis (2020) encontraron que, de las treinta y ocho Unidades de Gestión Local (UGL), apenas las ubicadas en regiones urbanizadas, como en el Área Metropolitana de Buenos Aires, se desempeñan con plena eficiencia técnica y de escala. A esto se suma la oscilación del recurso humano especializado, que socava el efecto oferta-demanda en la región rural y los cortes en el presupuesto nacional reservado para programas geriátrico-gerontológicos (D'Amore et al., 2023).

El Programa ProBienestar (PPB), vigente desde 1982, es uno de los canales principales del INSSJP-PAMI para promover el pleno desarrollo de personas jubiladas y pensionadas, forjado sobre la perspectiva de la promoción social y comunitaria. Gracias al PPB, los consejos municipales han sido capaces de "construirse como promotores de política pública y de redes de sociabilidad" (Di Meglio, 2019, p. 388). El modelo de cogestión participativa adoptado por todas las UGL permite articular acciones de prevención de agravios y enfermedades comunes del envejecimiento natural, bien como promover prácticas intersectoriales de bienestar y plenitud en la vejez (Buedo y Salas, 2022).

Brasil

En este país se celebran conferencias sobre los derechos de las personas mayores en todas las esferas de gobierno, que son la principal herramienta de gestión y transparencia pública del Consejo Nacional de los Derechos de la Persona Mayor (CNDPI). Comienzan en el territorio municipal para plantear las necesidades locales de las personas adultas mayores, que luego se extienden al ámbito

estadual/departamental, destacando una lista general de debilidades y fortalezas en cada estado/departamento. En la reunión final se sintetizan las demandas encontradas en todos los rincones del territorio nacional y se trazan objetivos y estrategias a incorporar en cada zona. Para ello, un tema central despliega impactos significativos en la acción estatal que repercuten en las políticas públicas y en los planes de mediano y largo plazo (Martins et al., 2022). Esta forma de organizar y atender las necesidades justifica que Brasil cuente, actualmente, con uno de los marcos jurídico-sanitarios más completos y democráticos de la región, en relación con la protección y promoción de las garantías sociales de las personas adultas mayores (CEPAL, 2019).

Los retos a los que se enfrenta el CNDPI son similares a los de la mayoría de los países latinoamericanos, pero se han agravado en los últimos períodos presidenciales con la imposición de cambios en la organización democrática y la reducción del presupuesto anual predefinido (Ferreira, 2019; Avelino y Pompeu, 2022). Los estudios también describen conflictos internos, como la impuntualidad de los consejeros en las reuniones periódicas, la precariedad de la infraestructura, la baja calidad o inexistencia de actas oficiales de las reuniones y el desconocimiento de las atribuciones de cada miembro (Mallet, 2015; Martins et al., 2022). A pesar de lo anterior, las directrices finales son predominantemente consensuadas con participación igualitaria entre las categorías que componen el consejo, lo que se toma como un punto fuerte.

Chile

En esta nación, la tasa de envejecimiento poblacional supera el 20 % y la esperanza de vida es de 80 años para ambos sexos. El protagonismo de las personas adultas mayores en los núcleos familiares se verifica en estudios de alcance nacional. En 2017, la encuesta de caracterización socioeconómica determinó que más del 36 % de los hogares chilenos son encabezados por adultos mayores (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017). Frente al escenario demográfico, el proyecto de ampliación presentado por el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) gana reconocimiento en el país. Ejemplo de ello es la Sexta Encuesta Nacional Sobre Inclusión y Exclusión de las personas adultas mayores, que reconoce los aportes del Consejo en la mejora de los programas gerontológicos y de salud geriátrica. Del total de entrevistados, la mayoría indicó conocer la función de este organismo y los beneficios de los que son titulares uno o más conocidos (Arnold et al., 2021).

El tema de la edad se ha incorporado a la agenda política gracias a los esfuerzos realizados por el SENAMA, como el aumento de programas e iniciativas públicas y privadas que atienden las necesidades de las personas adultas mayores. Sin embargo, según Morris existen

> desafíos pendientes en términos de integrar y articular los enfoques de los distintos programas e iniciativas existentes, promover la generación de una mayor oferta desde las regiones y municipios y desde la sociedad civil, y avanzar hacia una mirada de fortalecimiento de los derechos de los adultos mayores (s.f., p. 1).

Costa Rica

Primer país centroamericano en crear un comité directivo y uno de los aparatos sociales sobre envejecimiento y vejez más consolidados de América Latina. Aunque la única condición para participar en los encuentros oficiales es estar interesado en el tema del envejecimiento, irónicamente, el enfoque institucional continúa centralizado en la Presidencia de la República, lo que genera cierto distanciamiento contextual de las particularidades y autonomías locales. Esta situación reduce los espacios de participación popular de las personas adultas mayores y aumenta la subutilización de recursos físicos y humanos en el Gran Área Metropolitana.

A pesar de contar con más de 23 años de experiencia, solo existen treinta y nueve plazas oficiales establecidas a través del Estatuto del Servicio Civil costarricense. El progreso organizacional demanda iniciativas internas a favor de la satisfacción de los empleados y la adhesión a los principios, objetivos y metas institucionales. Al respecto, Vega Pérez (2013) confirmó la práctica del liderazgo democrático como modelo de gestión organizacional, al tiempo que identificó contrapuntos en el recurso humano debido a las limitadas oportunidades de crecimiento profesional. Los análisis sobre la capacidad de gestión del CONAPAM parecen preocuparse por los impactos en las zonas urbanas, invisibilizando las regiones más alejadas. Ramírez et al. (2020) describieron circunstancias desafiantes, como la falta de programas de capacitación e incentivos para el personal y el escaso conocimiento del perfil de las personas adultas mayores que residen en zonas rurales.

En el análisis institucional 2020-2025 presentado por Rojas Vives (2022), se desglosan las fortalezas y oportunidades del CONAPAM. En el primer caso, se destaca la capacidad para suscribir convenios y alianzas intersectoriales, la reputación nacional de la institución y el compromiso expresado por diversos grupos organizacionales con respecto al envejecimiento y la vejez. Además, la existencia de una política nacional integral y de un marco normativo sólido es vista como una oportunidad que recibe el apoyo de la Asamblea Legislativa, dispuesta a tramitar rápidamente proyectos de ley relacionados con el tema (Hernández-Salas, 2019).

Uruguay

De los casos analizados, Uruguay presenta la institucionalidad pública más incipiente. Desde 2009, por efecto de la Ley 18.617, que promulgó la creación del INMAYORES, la vejez y el envejecimiento comenzaron a ser coordinados en perspectiva interinstitucional. De modo que "la nueva institucionalidad resulta ser bastante compleja en la medida en que tiene que legitimarse frente a una estructura social e institucional existente, pero también frente a la generación de políticas que trasciendan las lógicas sectoriales" (Palma y Perrotta, 2017, p. 8).

Boni González (2019) y Berriel (2021) proponen una comprensión sobre el envejecimiento y las políticas públicas del ciclo progresista en el Uruguay, para lo que definen analizar la formación de un objeto múltiple, o sea, de discursos políticos acerca de la mayor edad. Al respecto, destacan tres pasajes históricos marcantes: de la medicalización de la vejez; del combate a los estigmas del edadismo, y de la inclusión social y validación de DDHH. Siguiendo esa línea argumental, el INMAYORES busca "accionar desde la perspectiva de los DDHH, trasformando el modelo conceptual desde el cual se trabaja, al reconocer a las PAMs [*sic*] como agentes del desarrollo" (Batthyány et al., 2014, p. 5). En otras palabras, "implica contribuir a la producción de diagnósticos que permitan identificar los espacios donde existen vulneraciones y hacia donde deben orientarse las acciones públicas" (Batthyány et al., 2014, p. 5).

4. Síntesis comparativa de los casos seleccionados

En Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, el modelo de gestión pública descentralizada (municipal, provincial o departamental) ha promovido la bifurcación en consejos locales que adoptan la misma fundamentación jurídica para el cumplimiento de sus atribuciones. De ahí, que la autonomía institucional compartida empalme con prudencia las demandas a partir de mecanismos de gestión local, con respaldo de la gestión estatal cuando resulte conveniente. Particularmente, la presencia de consejos locales consolida el protagonismo de las personas adultas mayores desde una perspectiva de empoderamiento popular. En modo distinto, Costa Rica implementa un modelo de gestión pública centralizado en la esfera estatal, aunque se habilitan ciertas atribuciones con otros organismos que tienen su quehacer con políticas públicas que afectan a las familias, incluyendo a las personas adultas mayores. La transición del Estado autónomo al municipal ha sido el talón de Aquiles para América Latina durante muchas décadas, a pesar de la reordenación de la responsabilidad estatal y la asunción de mejoras relevantes para fortalecer las instituciones públicas dotándolas de mayor flexibilidad, reconocimiento y resolutividad.

Las amenazas exógenas y endógenas para los consejos son, más que todo, estructurales, pues provienen de las deficiencias que cada país encara en términos de gobernanza y gobernabilidad pública. Otro punto débil a mencionar es la escasez de datos brutos (presupuestarios, institucionales, epidemiológicos y sociales) que estén disponibles de manera abierta a la transparencia pública. Una rápida comprobación de los sitios en línea mostró que dichas instituciones no disponen de sistemas de información modernizados. Esta es una de las principales llamadas de atención, ya que la ausencia de datos de carácter mixto retiene la aprobación de políticas para la vejez e impide el seguimiento de programas específicos. Si bien todos los países analizados adoptan la realización de encuestas a hogares con muestras representativas de personas adultas mayores, la inclinación se da más hacia conglomerados de zonas urbanas y con frecuencia de ejecución inconsistente, ya que ocurre de forma mensual, anual o plurianual.

Genuinamente, de estas instituciones emergen oportunidades para remozar la gestión clásica del envejecimiento humano, al dar valor a la pluralidad de vejeces existentes. El surgimiento de leyes nacionales y regionales es, en definitiva, un punto positivo a mencionar, aun cuando las garantías sociales requieran de manifestaciones activas y constantes para mantenerlas en rigor. Hay que recordar que la aparición de los CONAPAM tomó lugar en momentos peculiares de la organización política y social en cada país. Luego, un reposicionamiento del Estado comenzó a ser plasmado en planes nacionales que perfilan medidas programáticas alrededor de la cuestión etaria. A parte de la capacidad institucional o de la experiencia temprana en el tema, los contratiempos se muestran generales; el desempeño de los consejos se ve limitado al bajo poder de decisión debido a la inconsistencia de los presupuestos y a la ausencia de un flujo operativo bien formulado, lo que redobla de manera frontal la demanda reprimida. A parte, los recursos humanos que se necesitan en los procesos de micro y macrogestión no suelen estar plenamente sensibilizados ni cualificados para convertirse en agentes del cambio intergeneracional. A lo visto, múltiples enredos burocráticos retienen la consolidación de instituciones comprometidas con un envejecimiento nacional activo y saludable.

4.1. Retos específicos identificados

En términos de historial institucional y madurez de sus políticas públicas, Argentina destaca por haber sido pionera en América Latina con la creación del INSSJP-PAMI. Este organismo ha jugado un papel clave en la provisión de servicios de salud y asistencia social a las personas adultas mayores, aunque enfrenta retos en la cobertura rural y la eficiencia en áreas no urbanas. Brasil, por su parte, presenta una estructura democrática más amplia con conferencias sobre los derechos de las personas de esta población en todos los ámbitos de gobierno, lo que permite una participación ciudadana activa en la

toma de decisiones. Sin embargo, la falta de recursos y la inestabilidad interna del CNDPI limitan su eficacia.

Chile ha mostrado un crecimiento en su política hacia las personas mayores, con un enfoque proactivo en su inclusión y bienestar, impulsado por el SENAMA. Sin embargo, el país aún enfrenta problemas en la integración de los distintos programas existentes y en la oferta de servicios en las regiones fuera de la capital. Costa Rica, en cambio, es un ejemplo de institucionalización del envejecimiento a nivel centroamericano, pero su estructura centralizada limita la capacidad de adaptación a las realidades locales, especialmente en áreas rurales. A pesar de esto, Costa Rica tiene una política normativa sólida y una buena reputación en la región. Finalmente, Uruguay, aunque tiene un desarrollo más reciente en el campo de la política pública para el envejecimiento, ha avanzado hacia un enfoque más inclusivo de los derechos humanos, buscando una integración más profunda de las personas adultas mayores en el desarrollo social y económico. Sin embargo, el país aún enfrenta el desafío de consolidar esta nueva institucionalidad.

4.2. Propuestas para reforzar los objetivos de los CONAPAM

A continuación, se presentan algunas recomendaciones y estrategias clave para fortalecer las políticas y garantizar una atención inclusiva, equitativa y efectiva para las personas adultas mayores, conforme a los países descritos en el apartado anterior.

- *Fortalecimiento de la descentralización*. Los países deben seguir un proceso de descentralización de la administración de políticas para el envejecimiento y la vejez. Esto garantizaría que los programas lleguen de manera más equitativa a las zonas menos favorecidas, lo que es especialmente relevante en países como Argentina y Costa Rica, donde se observa una disparidad entre las zonas urbanas y rurales en la cobertura de servicios. Un modelo descentralizado también permitiría una mayor adaptabilidad a las necesidades locales y una mayor participación de la comunidad.
- *Mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión*. En el caso de Brasil, donde se observa una falta de eficiencia interna en el CNDPI, se debería trabajar en mejorar la gestión administrativa, sobre todo en lo que respecta a la puntualidad de los consejeros, la calidad de las actas oficiales y la capacitación del personal. Esto podría incluir una mayor formación en gestión pública y la adopción de tecnologías digitales para asegurar la transparencia y la efectividad de las políticas implementadas.

- *Integración de políticas públicas*. En Chile, donde existen múltiples programas dispersos para las personas adultas mayores, se recomienda una mejor coordinación interinstitucional entre los distintos actores del sector público y privado. Esto ayudaría a evitar la duplicidad de esfuerzos y garantizaría una mayor cobertura y eficiencia en los servicios brindados. También sería beneficioso promover un enfoque intersectorial, que involucre áreas como la salud, la educación y la vivienda para ofrecer un apoyo integral.
- *Ampliación de la participación comunitaria*. Una recomendación clave es promover la participación activa de las personas adultas mayores en la creación y ejecución de políticas públicas, tal como se observa en el modelo de Brasil. Esto podría incluir foros locales, consejos consultivos y encuestas periódicas que permitan identificar las necesidades en tiempo real. La participación democrática debe ser el eje de cualquier política sobre envejecimiento, como ha demostrado ser efectivo en varios países.
- *Incorporación de la perspectiva de derechos humanos*. El enfoque adoptado por Uruguay, que ha incorporado los derechos humanos como base de sus políticas, debe ser replicado en todos los países de la región. La reconstrucción del envejecimiento como un derecho y no solo como una condición de dependencia, permitirá que las personas adultas mayores sean vistas como agentes activos en la sociedad, con derechos y responsabilidades; este enfoque debe ser transversal a todas las políticas públicas.
- *Sostenibilidad financiera y recursos humanos*. En países como Argentina y Costa Rica, donde la falta de recursos humanos especializados y la escasez de presupuesto son desafíos recurrentes, se recomienda asegurar una inversión sostenida en recursos humanos mediante programas de capacitación y retención de personal especializado en geriatría y gerontología. Además, es fundamental asignar presupuestos adecuados para garantizar la continuidad de los programas destinados a las personas adultas mayores, en particular, durante períodos de inestabilidad política.
- *Desarrollo de infraestructura adecuada*. Asegurar que la infraestructura que sirve a las personas adultas mayores esté adaptada a sus necesidades es otra recomendación clave para todos los consejos. Esto incluye accesibilidad física, servicios de salud y transporte adecuados y viviendas que favorezcan la autonomía y la calidad de vida, máxime en áreas rurales y suburbanas.

Además de los puntos anteriores, la integralidad está vinculada de manera estrecha con los ODS, que promueven la inclusión, la equidad y el acceso a derechos fundamentales para todas las personas. La implementación de políticas que fomenten la salud y el bienestar, la reducción de desigualdades y el desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles es esencial para garantizar una mejor calidad de vida para las personas adultas mayores. Asimismo, asegurar la sostenibilidad financiera, la formación de recursos humanos especializados y la participación activa de esta población en la toma de decisiones contribuye al logro de los ODS al promover sociedades más justas y solidarias, donde las personas adultas mayores sean reconocidas como agentes activos en el desarrollo sostenible.

Conclusiones

A pesar de las diferencias en los enfoques y avances de los países analizados, la clave para reforzar los CONAPAM radica en un enfoque integral que considere tanto la dimensión social como la económica y la cultural del envejecimiento. La mejora continua en la gestión, coordinación y financiación de los programas de envejecimiento y vejez es crucial para ofrecer una vida digna y plena a las personas adultas mayores en América Latina. Asimismo, consolidar el conocimiento gerontológico multidisciplinario se convierte en un requisito ineludible [que detiene el potencial] para orientar los gobiernos latinoamericanos hacia la construcción teórica y la evaluación constante del dinamismo de estos órganos. Es un objetivo conjunto atribuible a todas y cada una de las instituciones –estatales o no– implicadas en el cambio de paradigma público para institucionalizar de forma efectiva el envejecimiento de la población.

En relación con las limitaciones metodológicas del estudio, cabe admitir que los comparativos sobre la institucionalidad pública del envejecimiento en América Latina son complicados por varias razones, en especial, las diferencias en el modelo de gestión adoptado por cada país, sumado a la no disponibilidad o, en el mejor de los casos, disponibilidad limitada de datos e indicadores sociales y de salud que pormenoricen las condiciones en las que residen las personas adultas mayores. Por lo tanto, es imperativo dilucidar los altibajos registrados por los CONAPAM, ya que dichas reflexiones respaldarían la introspección institucional.

Sobra decir que el ritmo al que ocurren los cambios demográficos desafía las relaciones tradicionales entre el Estado y las sociedades, en lo que se refiere a la gestión pública de todas las etapas de la vida humana con efecto sumativo en la vejez. Las respuestas a la pregunta de por qué algunos países poseen una base institucional más sólida en comparación a otros estarán sujetas a la realización de estudios comparativos que develen los elementos endógenos y exógenos que intervienen, de manera directa, en el abordaje estatal del envejecimiento humano.

Agradecimientos

Este es un recorte teórico de la tesis del autor principal, en elaboración (2022-2026), concebida en el marco del Programa Doctoral de Excelencia Académica (PROEX). El trabajo fue realizado con el apoyo de la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de la Enseñanza Superior – Brasil (CAPES), Código de Financiación 001.

Referencias

Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. (2006). La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*, (1), 1-63. http://dx.doi.org/10.18235/0012086

Aguiar, Diego; Aristimuño, Francisco y Magrini, Nicolás. (2015). El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la re-configuración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999). *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, *10*(29), 11-40. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92438580001

Arriagada, Irma. (2006). Diez propuestas para mejorar la institucionalidad pública y las políticas hacia las familias en América Latina (versión preliminar). *Reunión de Expertos Gestión y Financiamiento de las Políticas que Afectan a las Familias*, CEPAL.

Aranibar, Paula. (2001). Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/7157

Arnold, Marcelo; Herrera, Felipe; Massad, Cristián y Thumala, Daniela. (2021). *Sexta* encuesta *nacional inclusión y exclusión social de las personas adultas mayores: cómo observa la población el envejecimiento en Chile*. Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor.

Avelino, Daniel Pitangueira de y Pompeu, João Cláudio Basso. (2022). A V conferência nacional dos direitos da pessoa idosa: conflitos e adaptações. *Boletim de Análise Político-Institucional*, *32*(1), 43-51. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11566

Azcuy Aguilera, Lucrines; Camellón Pérez, Ariagnis y Roque Doval, Yamila. (2018). Propuesta de perfeccionamiento de la política social para el adulto mayor desde la cooperación intersectorial. *Novedades en Población*, (27), 1-9. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782018000100013

Batthyány, Karina; Berriel, Fernando; Carbajal, Natália; Paredes, Mariana; Pérez Fernándes, Robert y Perrota, Valentina. (2014). *Las personas mayores ante el cuidado. Aportes de Inmayores para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados*. MIDES Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay. https://www.cien.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2019/07/6-Las-personas-mayores-ante-el-cuidado.pdf

Batthyány, Karina. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. CEPAL, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/37726

Berriel, Fernando. (2021). *Envejecimiento y políticas públicas en el Uruguay del ciclo progresista. Análisis de la formación de un objeto múltiple*. [Tesis Doctoral, Facultad de Psicología. Universidad de la República de Uruguay]. https://hdl.handle.net/20.500.12008/29402

Bértola, Luis y Gerchunoff, Pablo. (2011). *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/3939

Beteta, Hugo y Moreno Brid, Juan Carlos. (2012). El desarrollo de las ideas de la CEPAL. *Economía UNAM, 9*(27), 76-90. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000300004

Boni González, Melina Andrea. (2019). *El discurso sobre la vejez: un análisis documental de la política social en la era progresista*. [Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de la República de Uruguay]. https://hdl.handle.net/20.500.12008/24508

Brinks, Daniel M.; Levistky, Steven y Murillo, Maria Victoria. (2019). *Understanding institutional weakness: Power and design in Latin American institutions.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108772211

Buedo, Paola y Salas, Manuela. (2022). Gestión en salud en tiempos de pandemia: la experiencia en una obra social para personas mayores durante el año 2020. *SEyS Revista Salud, Educación y Sociedad, 1*(1), 22-35. https://revistaseys.ugr.edu.ar/index.php/inicio/article/view/7

Castillo de Herrera, Mercedes y Pradilla Cobos, Emilio. (2015). *La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa en América Latina*. Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín II Seminario Internacional La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina: lo general y lo particular Medellín, Colombia, 18, 19 y 20 de febrero de 2015. https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/05/doctrina41058.pdf

Cecchini, Simone; Holz, Raúl y Soto de la Rosa, Humberto (Coords.). (2021). *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/47456

Cecchini, Simone; Villatoro, Pablo y Mancero, Xavier. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista de la CEPAL*, *134*(1), 7-32. https://hdl.handle.net/11362/47281

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2004). *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento. Santiago de Chile del 19 al 21 de noviembre de 2003. https://hdl.handle.net/11362/2786

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). *Declaración de Brasília*. 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. Brasília de Brasil, 4 al 6 de diciembre de 2007. https://hdl.handle.net/11362/21505

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*. Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012. https://hdl.handle.net/11362/21534

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013. https://hdl.handle.net/11362/21835

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015a). *Contribuciones de la CEPAL en el tema del envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos, 2013-2015. Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Ciudad de México, 6 a 9 de octubre de 2015. https://hdl.handle.net/11362/39003

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015b). *Informe de la segunda reunión de la mesa directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Santiago, 24 a 26 de junio de 2015. https://hdl.handle.net/11362/38973

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Declaración de Asunción*. Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. Asunción, 27 a 30 de junio de 2017. https://hdl.handle.net/11362/42238

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento*. Ciudad de México. https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-expertos-institucionalidad-publica-envejecimiento

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama social de América Latina, 2021*. Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/47718

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1999). *Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad*. Seminario Técnico. Santiago de Chile, 8 al 10 de septiembre. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f30fc638-c93b-44fe-9907-f72f8e05a086/content

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). Relatoría temática sobre los derechos de las personas mayores. https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/r/pm/default.asp

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). (2010). Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, *12*(1), 228-236. https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/70

Conci, Luiz Guilherme Arcaro. (2023). *Democracia constitucional y populismos na América Latina: Entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais*. Editora Contracorrente.

Cotlear, Daniel. (2011). *Envejecimiento de la población*: ¿está preparada América Latina? Banco Mundial. Mayol Ediciones, Colombia. https://documents1.worldbank.org/curated/zh/332001468045576033/pdf/588420SPANISH00ol0Ediciones0Spanish.pdf

D'Amico, Victoria. (2013). *La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas transnacionales sobre las políticas sociales para América Latina. Una lectura desde las ciencias sociales*. *Working Paper Series 49*, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. https://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/49_WP_DAmico_Online.pdf

D' Amore, Marina; Del Valle, Daniel; Pierini, Marina; Rimemberg, Bibiana; Soraire, María de las Nieves y Sosa, Carolina. (2023). Adultos mayores, redes de apoyo y territorio. *Actas de la IV Jornada Internacional de Trabajo Social en el Campo Gerontológico*. Universidad Nacional de La Matanza, Cuba. http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/1429

Dabove, María Isolina y Gioja, Lucas Ambrosio. (2022). Enfoque complejo de la vejez. Su incidencia en los derechos humanos. *Teoría & Derecho Revista de Pensamiento Jurídico*, *33*(1), 14-37. https://doi.org/10.36151/TD.2022.049

Di Meglio, Juan Francisco. (2019). Rompiendo las barreras de la relegación: reflexiones sobre un programa de seguridad alimentaria aplicado desde ISSJP-PAMI en cogestión con un centro de jubilados y pensionados. *Ciudadanías*, (4), 379-390. https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/515

Ferreira, Adriana Aparecida. (2019). *Gestão do fundo do idoso: análise acerca dos desafios pelo Conselho Municipal do Idoso*. (Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho). Franca, São Paulo. http://hdl.handle.net/11449/181459

Franco, Rolando. (2004). *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*. FLACSO, Chile. https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf

Franco, Rolando. (2010). *Institucionalidad social en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/42061

García-Macías, Pascual G. y Cueto-Calderón, José Salvador (Eds.). (2020). *Movilidad humana en Latinoamérica: nuevos patrones, nuevos retos*. Transnational Press London.

Geri, MilvaIcon; González, Gisela PaulaIcon; Villarreal, Fernanda SoledadIcon y Virdis, Juan Marcelo. (2020). Análisis de eficiencia técnica de las unidades de gestión local del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en Argentina. *Revista Gerencia y Políticas de Salud, 19*(1), 1-17. http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.rgps19.aetu

Gietel Basten, Stuart., Saucedo, Silvia Giorguili., y Scherbov, Sergei. (2020). Prospective measures of aging for Central and South America. *PLoS ONE*, *15*(7), e0236280. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0236280

Gil, Luciana y Paikin, Damián. (2013). Mapa de la Integración Regional en América Latina. *Nueva Sociedad*, 1-32. https://economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/03/Analisis_mapa_de_integracion_regional.pdf

Gonzálvez Torralbo, Herminia y Lube Guizardi, Menara. (2020). Las mujeres y el envejecimiento en la investigación social (1950-2018). *Revista Estudos Feministas, 28*(1), e58497. https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n158497

Grau, Nuria Cunill. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *46*(1), 41-72. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678002

Gutiérrez Murillo, Roberth Steven. (2022). Population aging in Latin America: A salutogenic understanding is needed. *European Journal of Environment and Public Health*, *6*(1), 1-11. https://doi.org/10.21601/ejeph/12322

Guzmán, José Miguel. (2022). Population Policies in Latin America and the Caribbean: From Carmen Miró to the Montevideo Consensus. *International Handbook of Population Policies*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-02040-7_10

Hall, Peter y Lamont, Michelle. (2009). *Successful societies: How institutions and culture affect health*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ham Chandle, Roberto y Nava Bolaños, Isalia. (2019). Convergence Toward Demographic Aging in Latin America and the Caribbean. *Annual Review of Sociology*, *45*(1), 607-623. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073018-022532

Hernández Salas, María Fernanda. (2019). Situación y desafíos de las políticas de cuidados hacia la población adulta mayor en la sociedad costarricense, a partir de la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor (Ley 7935-1999) en relación con los cambios demográficos y socioculturales ocurridos al presente. Universidad de Costa Rica. https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/handle/123456789/9031

Huenchuan, Sandra. (2004). *Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/7193

Huenchuan, Sandra. (2013). *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad*. CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/2617

Huenchuan, Sandra. (2016). *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: Conceptos, metodologías y casos prácticos*. CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/40197

Huenchuan, Sandra. (2018). *Envejecimiento, personas mayores y agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Perspectiva regional y de derechos humanos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe–CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/44369

Huenchuan, Sandra. (2021). *Indicadores sobre envejecimiento y personas mayores en Centroamérica, México y el Caribe hispano*. CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/47641

Huenchuan, Sandra. (2022). Envejecimiento en América Latina y el Caribe: Inclusión y derechos de las personas mayores. *Informe de América Latina y el Caribe para el cuarto examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/48567

Huenchuan, Sandra y Del Castillo, Miguel. (2023). Desigualdad en Centroamérica, México y el Caribe. Análisis de brechas y recomendaciones. 2ª Ed. CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/49031

Huenchuan, Sandra y Morlachetti, A. (2007). Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina. *Notas de Población*, *85*(1), 145-80. https://hdl.handle.net/11362/12831

Huenchuan, Sandra y Rovira, Adriana. (2019). *Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/MEX/SEM.250/1). CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/44806

Jaramillo, Ángela María. (2018). Institucionalidad pública para el envejecimiento y las formas de organización residencial. *Papeles Políticos*, *23*(1), 35-90. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-1.ipef

Mallet, Sandra de Mendonça. (2015). *Denúncias e ações de enfrentamento à violência intrafamiliar: Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte 2011-2013*. [Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência da Faculdade de Medicina. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte]. http://hdl.handle.net/1843/BUBD-ADAPUW

Martins, Simone; Dos Santos, Naiane Loureiro; Da Costa, Rodrigo Marques; Da Silva, Simone Fontenelle y De Souza, Marcela Giovana Nascimento. (2022). Desafíos y potencialidades de los Consejos por los Derechos de las Personas Mayores: Relectura del 2º Diagnóstico Nacional. *GIGAPP Estudios Working Papers*, *9*(243), 250-266. https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/302

Martínez, Rodrigo. (2019). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/42061

Mesa Lago, Carmelo. (2008). Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura universal de la seguridad social. *América Latina Hoy*, (48), 67-81. https://doi.org/10.14201/alh.1359

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2017). *Encuesta de caracterización socioeconómica 2017*. República de Chile, Santiago. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017

Morris, Pablo. (s.f.). Políticas para el adulto mayor en Chile: institucionalización y desafíos políticos y técnicos. https://www.academia.edu/24526196/POL%C3%8DTICAS_PARA_EL_ADULTO_MAYO

R_EN_CHILE_INSTITUCIONALIZACI%C3%93N_Y_DESAF%C3%8DOS_POL%C3%8DTICOS_Y_T%C3%89CNICOS

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2015). *Strengthening the scientific foundation for policymaking to meet the challenge of aging in Latin America and the Caribbean: summary of a workshop*. Washington D. C.: The National Academies Press. https://doi.org/10.17226/21800

Nogueira, María Elena Joaquín. (2021). La cuestión de la desigualdad y los estudios de estructura social en las últimas dos décadas del siglo XXI: una reflexión posible con énfasis en América Latina. *Analecta Política*, *11*(20), 26-42. https://doi.org/10.18566/apolit.v11n20.a02

Onwuegbuzie, Anthony; Leech, Nancy y Collins, Kathleen. (2012). Qualitative analysis techniques for the review of the literature. *The Qualitative Report, 17*(1), 1-28. https://doi.org/10.46743/2160-3715/2012.1754

Organización de los Estados Americanos, OEA. (1998). *Protocolo de San Salvador*. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. San Salvador, El Salvador. https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf

Organización de los Estados Americanos, OEA. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Washington D. C. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Organización Panamericana de la Salud y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (OPAS y CEPAL, 2023a). *Perspectivas demográficas del envejecimiento poblacional en la Región de las Américas*. Washington D. C.: OPAS y CEPAL. https://iris.paho.org/handle/10665.2/57333

Organización Panamericana de la Salud y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (OPAS y CEPAL, 2023b). *El contexto sociodemográfico y económico del envejecimiento en América Latina*. Washington D. C.: OPAS y CEPAL. https://iris.paho.org/handle/10665.2/57341

Palanza, Valeria., Scartascini, Carlos., y Tommasi, Mariano. (2012). *On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and beyond*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-363. Inter-American Development Bank. http://dx.doi.org/10.18235/0011436

Palanza, Valeria; Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano. (2016). Congressional institutionalization: A cross-national comparison. *Legislative Studies Quarterly*, *41*(1), 7-34. https://doi.org/10.1111/lsq.12104

Palma, Andrea y Perrotta, Valentina. (2017). *Mapeo de la institucionalidad sobre envejecimiento y vejez en los gobiernos departamentales*. Instituto Nacional de las Personas Mayores – Inmayores. Montevideo, Uruguay. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/mapeo-institucionalidad-sobre-envejecimiento-vejez-gobiernos

Pérez, Arlyn Vega. (2013). *Análisis del impacto de la motivación, el liderazgo y las relaciones interpersonales en el clima organizacional de CONAPAM*. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. https://catalogosiidca.csuca.org/Record/UNED.000027529

Prado, Antonio y Sojo, Ana. (2010). *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral*. CEPAL, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/2567

Ramírez Cover, Alonso. (2010). *Institucionalidad pública en Centroamérica Informe final*. Estado de la Región, Consejo Nacional de Rectores. https://hdl.handle.net/20.500.12337/588

Ramírez, Rosibel; Cervantes Azofeifa, Mariana; Herrera Campos, Cristell y Morales Cordero, Wendollyn. (2020). Análisis de la capacidad institucional del Consejo Nacional de la Persona Mayor (CONAPAM) para el ejercicio de la rectoría en el período 2010-2018. Universidad de Costa Rica. https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/handle/123456789/18606

Rodríguez Vignoli, Jorge. (2000). *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía–CELADE, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/7185

Rodríguez Vignoli, Jorge. (2002). *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía–CELADE, Santiago de Chile. https://hdl.handle.net/11362/7170

Rojas Vives, Alejandro Jesús. (2022). *Análisis de la gestión pública del consejo nacional de la persona adulta mayor (CONAPAM) en la Gran Área Metropolitana 2020-2025*. [Proyecto de Graduación, Universidad de Costa Rica]. Repositorio SIBDI-UCR https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/handle/123456789/19296

Roig Berenguer, Rosa. (2020). Envejecimiento y cuidados: un enfoque desde las políticas públicas. *GIGAPP Estudios Working Papers*, *7*(157), 325-340. https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/189

Rovira, Adriana. (2015). Las políticas rectoras en los temas de envejecimiento y vejez. Políticas públicas de envejecimiento en los países del Cono Sur. En Monica Roqué y Adriana Fassio (Comps.), *Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los Países del Cono* Sur (pp. 91-107). FLACSO-SENEMA, Gobierno de Chile-Ministerio de Desarrollo Social. https://www.algec.org/biblioteca/POLITICAS-PUBLICAS-VEJEZ.pdf

Rovira, Adriana. (2022). La participación de las personas mayores como estrategia política: entre el reconocimiento y la redistribución. En Sandra Huenchuan (Ed.), *Visión multidisciplinaria de los derechos humanos de las personas mayores* (pp. 149-164). CEPAL. https://hdl.handle.net/11362/48236

Solís Fallas, Alex. (2021). *La Reforma del Estado y la Fundación de la Tercera República. ¡Que nadie se quede atrás!* Instituto Centroamericano de Administración Pública-ICAP. San José: Costa Rica. https://biblioteca.mideplan.go.cr/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6042

Steinmo, Sven. (2016). Historical Institutionalism and Experimental Methods. En Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti y Adam Sheingate (Eds.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 107-123). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001

Tabares Gómez, Mario David. (2020). El escalafón y la gestión de recursos humanos del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP): Diagnóstico y desafíos. [Trabajo Final de Posgrado, Universidad de Buenos Aires]. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1616_TabaresGomezMD.pdf

Torrado Ramos, Amarilys Mercedes; Sánchez Pérez, Laura; Somonte Pérez, Roxana; Cabrera Marsden, Ana María; Henríquez Pino Santos, Paloma Carina y Lorenzo Pérez, Osney. (2014). Envejecimiento poblacional: una mirada desde los programas y políticas públicas de América Latina, Europa y Asia. *Novedades en Población*, *10*(19), 18-29. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782014000100002

Vargas Hernández, José. (2014). Reflexiones sobre el impacto del nuevo institucionalismo económico, sociológico e histórico institucional en la política social. *Iberoamérica Social: Revista-Red de Estudios Sociales*, *2*(2), 117-138. https://iberoamericasocial.com/reflexiones-sobre-el-impacto-del-nuevo-institucionalismo-economico-sociologico-e-historico-institucional-en-la-politica-social/

Viveros Madariaga, Alberto. (2001*). Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*. CEPAL, Ciudad de México. https://hdl.handle.net/11362/7155

[i] **Nota de autor**
Costarricense. Maestro en Gerontología por la Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO), Santander, España. Candidato al Doctorado del Programa de Posgrado en Gerontología Biomédica, Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Correo electrónico: roberth.murillo@edu.pucrs.br ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2304-3241

[ii] **Nota de autora**
Brasileña. Doctora en Trabajo Social por la Universidad de Toronto, Ontario, Canadá. Profesora titular del Programa de Posgrado en Gerontología Biomédica, Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Correo electrónico: pkgrossi@pucrs.br ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1917-0221