

---

## población y desarrollo

# M

## ecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento

Mónica Villarreal Martínez



NACIONES UNIDAS



Centro Latinoamericano y Caribeño  
de Demografía (CELADE) – División  
de Población de la CEPAL

Santiago de Chile, mayo de 2006



Este documento fue preparado por Mónica Villarreal Martínez, consultora y coordinadora del estudio regional sobre el tema, en el marco de las actividades del Programa Regional UNFPA/CELADE. La supervisión del trabajo estuvo a cargo de Jorge Bravo, Asesor Regional del CELADE, y contó con el apoyo de un equipo del Área de Población y Desarrollo constituido por José Miguel Guzmán, Oficial a cargo del área, y Sandra Huenchuan, Consultora del CELADE. Uno de los principales insumos para la elaboración del documento fueron los informes de los consultores nacionales (Alejandro Morlachetti por Argentina, Laura Wong por Brasil, Marlene Márquez Herrera por Colombia y Laura García por Chile) y Adriana Fassio en la definición del marco conceptual. El proceso de investigación a nivel de país fue posible gracias al apoyo financiero de las oficinas del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8991

ISSN electrónico 1680-9009

ISBN: 92-1-322919-4

LC/L.2542-P

Nº de venta: S.06.II.G.70

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Antecedentes de la investigación</b> .....	11
1. Del derecho a la participación .....	11
2. Participación y envejecimiento en las resoluciones de las Naciones Unidas .....	12
3. Objetivo del proyecto .....	15
4. Marco de referencia .....	15
4.1 Concepto de participación .....	15
4.2 Los actores relevantes de la participación: <i>stakeholders</i> .....	16
4.3 Instancias de participación .....	17
4.4 Mecanismos de participación .....	17
5. Metodología empleada .....	19
<b>II. Casos de estudio</b> .....	23
1. Argentina .....	23
1.1 Antecedentes de la creación y reglamentación del Consejo Federal .....	23
1.2 Funcionamiento del Consejo Federal .....	24
1.3 Etapa actual del Consejo Federal de Adultos Mayores .....	28
2. Brasil .....	28
2.1 Los eventos previos al surgimiento del Estatuto del Adulto Mayor .....	29
2.2 La Política Nacional del Adulto Mayor (PNAM), su promulgación y reglamentación .....	30

2.3	La Política de Salud del Adulto Mayor .....	34
2.4	El Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor (CNDAM) .....	35
2.5	El Estatuto del Adulto Mayor .....	36
3.	Colombia .....	40
3.1	Estado actual de los lineamientos de política social para las personas mayores ..	45
4.	Chile .....	46
4.1	Antecedentes de la Política Nacional para el Adulto Mayor e institucionalización del tema del envejecimiento .....	46
4.2	Descripción de la Política Nacional para el Adulto Mayor .....	51
4.3	La implementación de la Política Nacional para el Adulto Mayor .....	53
4.4	Etapas actuales de la Política Nacional para el Adulto Mayor .....	53
<b>III.</b>	<b>Análisis comparativo de las experiencias</b> .....	<b>55</b>
1.	En el diseño .....	55
1.1	Representación .....	56
1.2	Disponibilidad de información .....	57
1.3	Dinámica del mecanismo .....	57
2.	En la valoración del mecanismo .....	62
3.	En la implementación .....	66
4.	En las propuestas .....	70
<b>IV.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>75</b>
<b>Anexos</b>	.....	<b>77</b>
<b>Bibliografía</b>	.....	<b>87</b>
<b>Serie Población y desarrollo: números publicados</b>	.....	<b>91</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Resoluciones de las Naciones Unidas sobre participación y envejecimiento .....	14
Cuadro 2	Sectores interesados e instancias de participación .....	17
Cuadro 3	Áreas que involucra la investigación .....	19
Cuadro 4	Número de informantes entrevistados según categoría .....	21
Cuadro 5	Brasil: instrumentos legales que formalizan políticas relativas al adulto mayor después del establecimiento de la Constitución Federal de 1988 .....	30
Cuadro 6	Chile: síntesis comparativa de la propuesta entregada por la Comisión Nacional y la primera edición de la PNAM .....	52
Cuadro 7	Brasil: reuniones formales de la Comisión Parlamentaria Especial para discusión de anteproyectos del EAM con la sociedad civil .....	58
Cuadro 8	Brasil: encuentros con la sociedad civil y la Comisión Parlamentaria Especial para discusión de anteproyectos del EAM .....	60

## Índice de diagramas

Diagrama 1	Niveles de intensidad de participación en las etapas de una política .....	18
Diagrama 2	La dimensión poblacional .....	42
Diagrama 3	Ruta del proceso de construcción participativa de lineamientos de política social ...	44

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Argentina: intensidad de la participación según la percepción de cada uno de los entrevistados .....	64
-----------	---	----

Gráfico 2	Brasil: intensidad de la participación según la percepción de cada uno de los entrevistados .....	64
Gráfico 3	Chile: intensidad de la participación según la percepción de cada uno de los entrevistados .....	65
Gráfico 4	Colombia: intensidad de la participación según la percepción de cada uno de los entrevistados .....	65



---

## Resumen

---

Respondiendo a la necesidad de avanzar en el estudio de los mecanismos de participación utilizados en la región para diseñar e implementar acciones y leyes dirigidas a las personas mayores, este documento expone los resultados obtenidos de un estudio realizado en cuatro países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. La primera parte presenta los antecedentes de la investigación, que encuentran su fundamento en diversas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. También se detallan los objetivos del estudio, el marco de referencia para el desarrollo global del proyecto regional y la metodología empleada.

Para ejemplificar los mecanismos que operaron en cada uno de los países que componen el estudio, se hizo una minuciosa selección del caso más representativo de participación, obteniendo así tres experiencias nacionales (Argentina, Brasil y Chile) y una local (Colombia, distrito de Bogotá), que se describen en la segunda parte.

Posteriormente se muestran los resultados del análisis de cada uno de los casos objeto del estudio, identificando los mecanismos de participación empleados tanto en el diseño como en la implementación, seguido de un espacio dedicado a las propuestas que los mismos informantes clave realizan para materializar su participación en los diferentes procesos.



## Introducción

---

Actualmente, ante los marcados esfuerzos de los países por fomentar un desarrollo sostenible desde los principios de la democracia y los derechos humanos, ha cobrado relevancia el concepto de participación —no eleccionaria— de los actores involucrados en las temáticas de interés público, a través del diseño e implementación de los programas y políticas en ese ámbito.

En los países más desarrollados se ha comprobado que, involucrando a la sociedad en su conjunto en la formulación participativa de políticas, programas o leyes, se obtienen avances sustantivos, como la formación de actores sociales más activos, deliberantes y comprometidos en la incesante búsqueda de la justicia social. Y, por otro lado, se asegura que las necesidades reales de los diferentes grupos etarios se reconozcan y sean tomadas en cuenta.

Los países de América Latina y el Caribe presentan distintos niveles de avance con relación a sus políticas, programas y leyes en favor de la población adulta mayor. Algunos de ellos han realizado considerables logros en el plano programático, otros han instaurado sus derechos a nivel constitucional y en leyes especiales, y algunos están implementando programas específicos, dirigidos a satisfacer una necesidad o demanda puntual de las personas mayores.

En este contexto, surge la necesidad de avanzar en el estudio de los mecanismos de participación que se han utilizado para diseñar e implementar acciones y leyes dirigidas a las personas mayores, y de la medida en que dichas acciones y leyes consideran su participación como sujetos y no sólo como destinatarios de las políticas.

Este documento plasma los resultados obtenidos de un estudio sobre los mecanismos participativos realizado en cuatro países de la región: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. La primera parte presenta los antecedentes de la investigación, que encuentran su fundamento en diversas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. También se detallan los objetivos del estudio, el marco de referencia para el desarrollo global del proyecto regional y la metodología empleada.

Para ejemplificar los mecanismos participativos que operaron en cada uno de los países que componen el estudio, se hizo una minuciosa selección del caso más representativo de participación, obteniendo así tres experiencias nacionales (Argentina, Brasil y Chile) y una local (Colombia, distrito de Bogotá), que se describen en la segunda parte.

Posteriormente, se muestran los resultados obtenidos del análisis de cada uno de los casos objeto del estudio, identificando los mecanismos de participación empleados tanto en el diseño como en la implementación, seguido de un espacio dedicado a las propuestas que los mismos informantes clave realizan para materializar su participación en los diferentes procesos.

## I. Antecedentes de la investigación

---

### 1. Del derecho a la participación

*“El derecho a participar es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado inextricablemente con los principios democráticos fundamentales”* (Naciones Unidas, 2004). Es complejo porque, si bien es cierto que el principio que sustenta la base de la democracia es precisamente el que tienen las personas de injerir en la conducción de los asuntos públicos de su país, y que dicha prerrogativa está prevista en el derecho humanitario internacional,<sup>1</sup> también es cuestionable que sea una exigencia para la autoridad libremente elegida que consulte y establezca mecanismos de participación para todas y cada una de sus decisiones (Naciones Unidas, 2005b). Por lo tanto, no se puede pensar en el derecho a la participación como independiente y autónomo. Su disfrute se encuentra íntimamente ligado a la observancia y respeto de otros derechos humanos. Por ejemplo, si se pretende lograr que las personas mayores participen efectivamente en el diseño e implementación de las leyes o políticas que las benefician, deben tener la libertad de organizarse sin restricciones (derecho de asociación), de reunirse sin obstáculos (derecho de reunión), de decir lo que piensan sin recibir intimidaciones ni amedrentamientos (derecho de libertad de expresión), deben conocer la situación real en forma clara y concreta (derecho a la información) y gozar de un nivel básico de seguridad

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

económica y de bienestar (derecho a un nivel de vida razonable y a los derechos conexos).<sup>2</sup>

En un informe presentado por expertos ante la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se califica a la participación como “*la llave maestra del desarrollo*” (Naciones Unidas, 2005b). Un ejemplo claro de este carácter es el que, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vincula estrechamente la participación con la erradicación de la pobreza: “*La participación significativa de las personas en las decisiones que las afectan es un componente principal de la reducción de la pobreza basada en los derechos, en especial por cuanto refleja el aporte de procesos significativos y bien informados a nivel local y regional. Una participación significativa, activa y libre se basa en el derecho de cada persona a participar en el gobierno de su país, el derecho a la información, el derecho a la libertad de asociación y de expresión, el derecho a votar, y así sucesivamente. La participación también orientará a los programas de reducción de la pobreza hacia las necesidades reales de los pobres y asegurará el respeto de sus prácticas culturales. También suscitará la propiedad comunitaria, regional y nacional en los programas de reducción de la pobreza ideados en su provecho. (...) Existen muchas formas de participación. Las formas más eficaces y significativas se dan a nivel nacional. Incluyen desde los medios oficiales de participación en el proceso democrático, hasta los mecanismos especiales ideados para que determinada comunidad influya en la elaboración de un proyecto de reducción de la pobreza ante su aplicación. La tarea de hacer participar en procesos de reducción de la pobreza a quienes viven en la pobreza es un proceso a largo plazo. Es necesario capacitar y dotar de medios a los grupos y particulares de manera sostenida para su participación efectiva*” (Naciones Unidas, 2005b).

## **2. Participación y envejecimiento en las resoluciones de las Naciones Unidas**

En el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (MIPAA por sus siglas en inglés), aprobado por la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en el 2002, se señalaba que el examen sistemático de su aplicación por los Estados Miembros era fundamental para que se consiguieran avances sustantivos en la mejora de la calidad de vida de las personas de edad, y que debían decidirse lo antes posible sus modalidades de examen y evaluación. Tomando en consideración este imperativo, la Asamblea General, en su Resolución 57/167, invitó a la Comisión de Desarrollo Social a estudiar estas modalidades en su 41º período de sesiones, en el 2003.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Desarrollo Social, el Consejo Económico y Social, en su Resolución 2003/14, invitó a los gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y a la sociedad civil a que, en el examen y evaluación del Plan, adoptasen un criterio que facilitara la participación de quienes están directamente interesados, en particular mediante el intercambio de ideas, la reunión de datos y la obtención de información sobre las mejores prácticas. También pidió al Secretario General que incluyese en su informe a la Asamblea General en su 58º período de sesiones, información sobre la aplicación de su resolución titulada “*Modalidades de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002*” (Naciones Unidas, 2003).

Es en esta resolución en la que se decide que el enfoque apropiado para realizar la evaluación del MIPAA era el llamado “*bottom-up approach*” (evaluación de abajo hacia arriba). Es decir que, para disponer de una visión justa y comprensiva de la medida en que el Programa de Acción de Madrid se estaba implementando en los países, se requería conocer las voces de los destinatarios de las leyes, políticas y programas desarrollados para servir a esta población. Con esta

---

<sup>2</sup> Análisis basado en Naciones Unidas, 2004.

resolución, se adjudica una importancia clave a la incorporación de la sociedad civil y de los mismos adultos mayores, involucrándolos directamente en el proceso de implementación y seguimiento del Plan de Acción.

El documento explica que el método de abajo hacia arriba es esencial para la aplicación del Plan de Acción, y lo define como *“un proceso abierto y participativo que trata de incorporar y vincular las actividades locales y nacionales con los órganos intergubernamentales regionales de las Naciones Unidas y los procesos mundiales de examen y evaluación”*. Además, indica que este método conlleva cinco componentes, a saber: a) la concientización y promoción sobre las recomendaciones del Plan de Acción de Madrid, b) evaluación de las necesidades y establecimiento de objetivos, c) recopilación de información, d) síntesis de las conclusiones locales y e) adaptación de las políticas y programa. Entre ellos, el documento pone énfasis en la importancia de la recopilación de información: *“la esencia del método participativo es escuchar a los interesados y darles la oportunidad de expresar su opinión en diferentes fases del proceso, lo cual permite obtener otro tipo de información, que puede tener un carácter más cualitativo, para complementar la evaluación cuantitativa”* (Naciones Unidas, 2003). En su Resolución 58/134, la Asamblea General pidió al Secretario General, entre otras cosas, que presentase su informe a la Comisión de Desarrollo Social en su 42° período de sesiones, y que facilitase cualquier otra información pertinente que pudiera ayudarle en sus deliberaciones.

En el informe presentado a la Asamblea General en su 58° período de sesiones acerca del seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, el Secretario General señaló que, aunque el principal enfoque del examen y la evaluación del MIPAA estaba ya definido, todavía restaba aclarar el contenido de las modalidades y la periodicidad del proceso de estudio y evaluación.

Entre tanto, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA, por sus siglas en inglés), que funge como ente responsable de velar por la implementación del MIPAA, inició una serie de talleres nacionales para brindarle a los países la posibilidad de identificar sus prioridades y necesidades inminentes respecto de la aplicación del Plan.

En este proceso, el DESA convocó a una reunión de expertos para abordar una discusión sobre las modalidades de examen y evaluación del MIPAA. Así entonces, en noviembre del 2003, se reunió en Malta un grupo de expertos, cuyos objetivos principales eran contribuir a la elaboración del contenido y metodología de la evaluación de abajo hacia arriba y proponer diferentes acciones en todos los niveles para llevar a cabo esa evaluación.

Cuadro 1

## RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PARTICIPACIÓN Y ENVEJECIMIENTO

	Número	Fecha	Título	Contenido
Asamblea General	59/150	febrero 2005	Seguimiento a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento	Confirma la Resolución 2003/14 del Consejo Económico y Social.
	59/164	julio 2004	Seguimiento a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento	En el marco de seguimiento de la Implementación del Plan de Acción de Madrid, el documento informa sobre los progresos alcanzados y los obstáculos encontrados para el proceso de implementación y provee algunas recomendaciones, como la de asegurar que la temática del envejecimiento esté adecuadamente incorporada en los programas y proyectos, especialmente a nivel nacional.
	58/134	enero 2004	Seguimiento a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento	Toma nota de la Resolución 2003/14 del Consejo Económico y Social.
Consejo Económico y Social	2004/6	febrero 2004	Modalidades de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento	Define al método de abajo hacia arriba (" <i>bottom-up approach</i> ") como un proceso abierto y participativo, que trata de incorporar y vincular las actividades locales y nacionales con los órganos gubernamentales regionales de las Naciones Unidas y los procesos mundiales de examen y evaluación. Confirma que el método participativo es considerado un elemento esencial para la aplicación del Plan de Acción de Madrid. La esencia del método participativo es escuchar a los interesados y darles la oportunidad de expresar su opinión en diferentes fases del proceso.  Se establecen las modalidades del <i>bottom-up approach</i> .
	2003/14	julio 2003	Modalidades de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento	Invita a todos los actores de todos los niveles a participar en la implementación y seguimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.  También invita a las entidades gubernamentales, a la sociedad civil y al sistema de las Naciones Unidas a participar a través del <i>bottom-up approach</i> en la revisión y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.
Comisión de Desarrollo Social	42/1	4-13 febrero 2004	Modalidades de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento	Reitera el llamado a todos los actores y entidades, de todos los niveles, a participar en la aplicación y el seguimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Se decide llevar a cabo el examen y evaluación del Plan de Acción cada cinco años, enfocándose en cada período solamente en una de las áreas prioritarias que establece.
		10-21 febrero 2003	Reporte de la sesión N° 41	

Fuente: elaboración propia.

### 3. Objetivo del proyecto

El objetivo general del proyecto que se comenta fue analizar los mecanismos de participación utilizados en el diseño e implementación de las leyes, políticas y programas dirigidos a las personas mayores en Argentina, Chile, Colombia y Brasil.

### 4. Marco de referencia

#### 4.1 Concepto de participación

El proceso participativo es entendido como el involucramiento de todos los actores que tienen directa o indirecta relación con el tema que genera la necesidad del diseño, planificación e implementación de un programa, ley o política, por lo que se espera que estén implicados en todas las etapas de desarrollo, y aún más, en la aplicación de las acciones que se ejecuten.

Siguiendo las definiciones más importantes del concepto y alcance de la participación, el Banco Mundial ha señalado que se trata de *“el proceso por el cual las partes interesadas ejercen influencia y participan en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que las afectan”* (Banco Mundial, 1996).

Aunque muchas de estas intervenciones se desarrollan a un nivel micro (o de pequeños proyectos), son una base importante para el desarrollo de programas a nivel macro. *“La participación puede jugar un importante rol en el nivel de proyecto, pero también a nivel de política y programación”* (Banco Mundial, 1996). El BID, que adoptó esta definición en 1997, señala que la participación *“habilita y pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo”* (BID, 1997), y que, en general, los procesos participativos a) mejoran el diseño del proyecto, b) ayudan a la resolución de conflictos, c) son una oportunidad para el aprendizaje social e innovación, d) son útiles para fortalecer las instituciones locales, y que mediante la evaluación participativa e) es posible conocer si los beneficios han sido equitativos.

Según Jarquin y Caldera (2000), hay al menos cuatro elementos que caracterizan la participación de la sociedad civil en el desarrollo de programas y políticas:

- Que aumenta la eficiencia (económica, política y social) de los proyectos, promueve la equidad y fortalece la ciudadanía y la democracia;
- Que no hay un solo modelo de participación, porque cada país, cada grupo social posee características, necesidades y objetivos propios;
- Que la participación de la sociedad civil ayuda a la legitimación del gobierno;
- Que la participación constituye un eje importante para la generación de cambios sociales profundos.

Sin embargo, hay que considerar que la participación también puede traer consigo algunos riesgos (BID, 2000), tales como:

- considerar que la participación ciudadana es el reemplazo de los elementos técnicos de un proyecto;
- que la búsqueda de los agentes propicios puede demorar, y por ende generar más expectativas de las posibles;

- que la apertura de espacios a los grupos tradicionalmente excluidos puede alterar las relaciones de poder;
- y que la organización al interior de las comunidades o grupos involucrados incluye una multiplicidad de intereses, de manera que la falta de comunicación entre bases y dirigentes puede desembocar en el predominio de un grupo o subgrupo sobre otro (predominio de las elites).

Se ha diferenciado también la participación pasiva de la participación activa. La primera se refiere a la simple consulta acerca de decisiones previamente tomadas por la autoridad: *“La consulta con grupos y particulares puede ser parte de una participación significativa, pero no la sustituye. La consulta connota con frecuencia una mera oportunidad de hacer observaciones sobre propuestas o decisiones ya existentes. Un desafío clave para todos los interesados es garantizar que la participación sea significativa y no una mera formalidad. Para ello es preciso que las consultas ocurran antes de la adopción de una decisión y de modo que las opiniones de los interesados se tengan en cuenta en la decisión definitiva”* (Naciones Unidas, 2005a).

Como ya se ha señalado, en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento se recomienda que en la implementación de las estrategias regionales se contemple la participación de todos los actores que tienen relación con la problemática de las personas mayores. En este sentido, una definición más acorde con su implementación sería la que entiende por participación a *la inclusión responsable de actores relevantes en el conjunto de acciones y procesos que llevan a la definición, implementación y evaluación de las políticas, planes o programas dirigidos o que afectan a las personas mayores*. Para constatar que la participación existe no es suficiente la presencia de los diferentes actores en dichos procesos, sino que éstos consideren que su aporte es efectivamente tomando en cuenta.

## 4.2 Los actores relevantes de la participación: *stakeholders*

Los *“stakeholders”* (por su denominación en inglés, en adelante *partes interesadas*) son todas aquellas personas u organizaciones que pueden —directa o indirectamente, positiva o negativamente— afectar o ser afectadas por los resultados de los proyectos o programas, es decir, se trata de actores que poseen un *“interés legítimo”* en un programa, ley o política social (BID, 1997). De esta manera, los grupos considerados partes interesadas incluyen tanto a los usuarios de un proyecto como a todos aquellos grupos que, sin ser afectados directamente, están *“interesados legítimamente”* en el desarrollo del proyecto.

En el caso de la formación y planteamiento de políticas, programas o leyes sobre envejecimiento, las partes interesadas corresponden tanto a las propias personas mayores (las partes interesadas primarias) como a todos los actores cuyo desempeño está ligado a ellas, de manera que se incluyen en esta descripción no sólo a las instancias del Estado correspondientes, sino a las demás organizaciones de la sociedad civil.

En esta investigación, la participación efectiva involucra la presencia de:

- las personas mayores, en forma directa y/o a través de sus clubes y organizaciones;
- las organizaciones no gubernamentales locales;
- las organizaciones no gubernamentales nacionales;
- las entidades del Estado a nivel local (municipios, provincias, entre otros);
- el sector académico y de investigación.

### 4.3 Instancias de participación

Para el análisis de los datos reunidos se estableció un cuadro que diera cuenta de la delimitación conceptual expuesta (véase cuadro 2), mediante el relleno de sus respectivas celdas con la información recolectada en los cuestionarios. Esta información permitió caracterizar el tipo y modalidad de participación y, al final, dar cuenta de las fortalezas y debilidades de los procesos implementados.

Para tal efecto, se identificaron cinco etapas en el proceso de existencia de una ley, política o programa:

a) Posicionamiento del tema en la agenda pública: es la etapa en la que la temática, en este caso la de las personas mayores, es reconocida por la sociedad en su conjunto y toma lugar en la agenda de prioridades.

b) Diagnóstico: una vez que el tema está instalado en la agenda pública, se procede a la realización de un diagnóstico que dé cuenta de la situación actual, que recopile información cuantitativa y cualitativa relevante, y que sienta las bases para el óptimo diseño del instrumento.

c) Diseño y/o formulación: proceso de elaboración, redacción y publicación del documento final de la política, ley o programa.

d) Implementación: consiste en la puesta en marcha de los lineamientos obtenidos de la etapa de formulación.

e) Seguimiento y evaluación: a medida que la ley, la política o el programa se ejecutan, se hace una revisión de su eficacia y viabilidad de aplicación, a fin de determinar si en algún momento requieren algunas modificaciones y/o adecuaciones para lograr la consecución de los resultados deseados.

Cuadro 2

#### SECTORES INTERESADOS E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

Sectores /Etapas	Agenda Pública	Diagnóstico	Diseño y/o Formulación	Implementación	Seguimiento y Evaluación
Personas mayores, en forma directa y/o a través de sus clubes y organizaciones					
Entidades gubernamentales nacionales y locales					
Organizaciones no gubernamentales locales/nacionales					
Sector académico y de la investigación					

Fuente: elaboración propia.

### 4.4 Mecanismos de participación

Entendido el concepto de *participación*, se comprende que la inclusión, coordinación y cooperación de los distintas partes interesadas se produce a través de diversos canales, que se denominarán *mecanismos participativos*.

De modo general, se podrían definir los mecanismos de participación como la expresión de la puesta en marcha de un conjunto de métodos e instrumentos que aseguran que distintos actores o

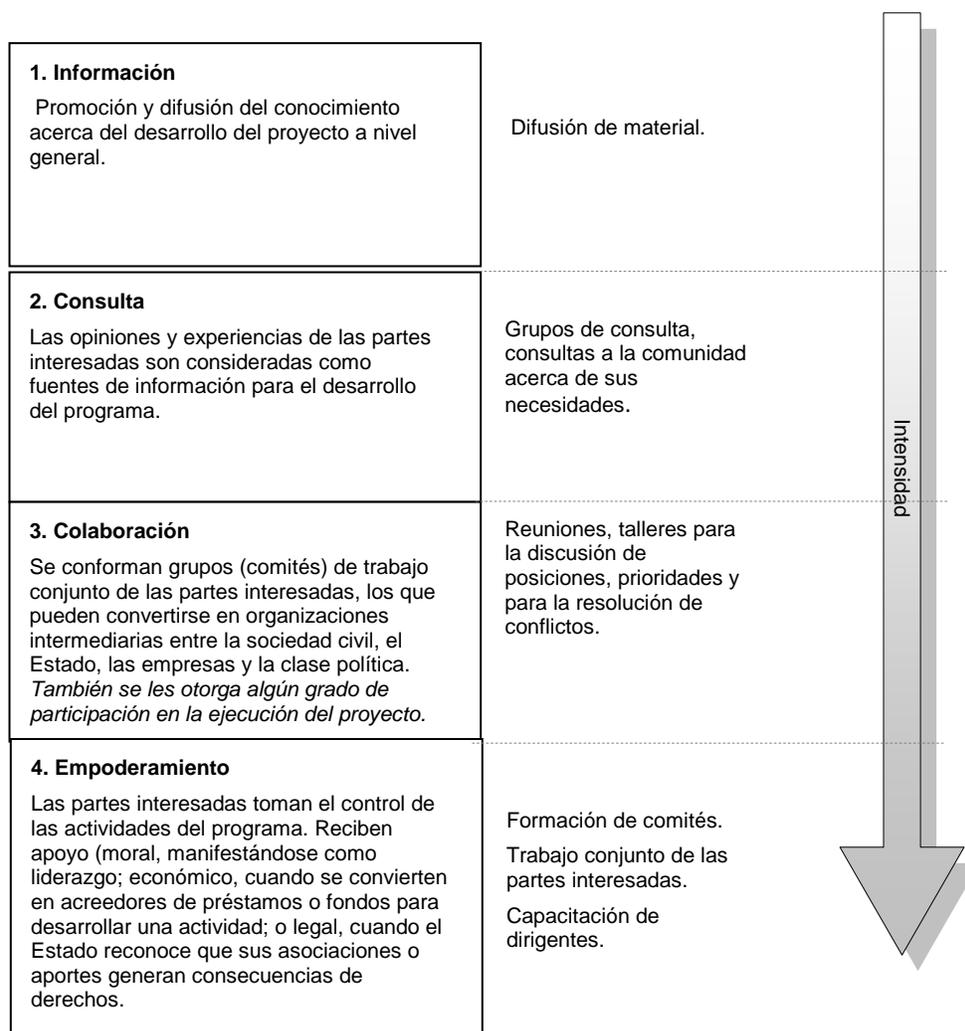
grupos de actores tengan una influencia en la toma de decisiones en asuntos que les afectan. Estos mecanismos pueden ser entendidos como los medios a través de los cuales, quienes desarrollan un proyecto, pretenden involucrar a las partes interesadas en la cuestión específica que los convoca.

Los distintos mecanismos participativos pueden ser pensados, descritos y clasificados desde tres perspectivas distintas:

- a partir de la *intensidad* de la participación de las partes interesadas en el proyecto (BM, 1996),
- según la *etapa* del proyecto donde se espera o proyecta el involucramiento de las partes interesadas, y
- a partir del grado de *importancia* que se le otorga a la participación dentro del proyecto.

Los mecanismos se expresan a través de distintas actividades, que se realizan para que la participación se haga efectiva. De esta manera, sobresalen al menos cuatro niveles de intensidad en la participación de las partes interesadas en las distintas etapas que atraviesa una política, un programa o una ley, los que se pueden ordenar como sigue:

**Diagrama 1**  
**NIVELES DE INTENSIDAD DE PARTICIPACIÓN EN LAS ETAPAS DE UNA POLÍTICA**



Fuente: elaboración propia.

De la observación del diagrama se deduce que los mecanismos participativos, determinados directamente por la intensidad, el grado de importancia de la participación y la etapa del proyecto o programa donde se utilizan, pueden ser apreciados de manera aislada o en forma progresiva dentro de un mismo proceso participativo. De manera aislada, ya que cualquier mecanismo participativo considerado por sí mismo puede ser utilizado —teóricamente— en las distintas etapas de un programa o política social, y en forma progresiva, porque cada mecanismo implica un grado de participación mayor que el inmediatamente anterior. Sin embargo, hay menos probabilidad de que los mecanismos que implican mayor participación sean utilizados en las etapas iniciales del proyecto.

Cuadro 3

**ÁREAS QUE INVOLUCRA LA INVESTIGACIÓN**

Intensidad/ etapa	Posicionamiento	Diagnóstico	Diseño y/o Formulación	Implementación	Seguimiento y Evaluación
Información					
Consulta					
Colaboración					
Toma de decisiones / Empoderamiento					

**Fuente:** elaboración propia.

 Áreas involucradas.

En el anexo 1 se presentan dos cuadros, en los que se define la participación a partir del cruce intensidad/instancia, y se especifican los indicadores obtenidos por el mismo cruce. Ambos cuadros componen el marco de referencia de esta investigación.

## 5. Metodología empleada

### Tipo de estudio:

Dada la escasa investigación realizada sobre mecanismos participativos en las distintas fases de un programa, política o ley, específicamente relacionado con las políticas de envejecimiento y vejez, este estudio, de tipo exploratorio y descriptivo, pretende otorgar una visión empírica del concepto de participación en el diseño de programas en beneficio de las personas mayores.

### Selección de los casos de estudio:

A partir del análisis documental de leyes, políticas y programas de los cuatro países en estudio, se localizaron aquellas experiencias que consideraron la inclusión de mecanismos participativos. Para cada caso se analizó a) el tipo de participación, b) las instancias de participación y c) cuáles fueron las partes interesadas involucradas. Se procuró seleccionar el caso más representativo de participación en cada uno de los países.

### Operacionalización del concepto de participación:

Con el fin de analizar la intensidad de la participación de las distintas partes interesadas en el diseño del programa, política o ley en estudio, se operacionalizaron los cuatro niveles de intensidad descritos en el marco de referencia (véase anexo 2). Esto permitió generar una matriz de indicadores de la intensidad según la etapa o fase que atravesara el caso en estudio, la que sentó las bases para estructurar el cuestionario que sería administrado a los informantes clave.

### **Instrumento de medición y recolección de la información:**

Se elaboró un formato de entrevista semiestructurada, (véase cuestionario en anexo 2) al que se le hicieron las modificaciones y adecuaciones correspondientes para la investigación respectiva en cada país. Este cuestionario se dividió en tres secciones:

- Una primera parte narrativa, en la que se consultó abiertamente al entrevistado acerca del proceso de diseño del programa, política o ley en estudio. Se buscó que el entrevistado relatará cuál había sido su experiencia individual en el proceso.
- Una segunda parte sobre la valoración del mecanismo empleado, que pretendió ubicar al entrevistado en el “plano” de los indicadores (cruce entre etapa/intensidad), aplicándosele preguntas para indagar sobre el mecanismo a través del cual el informante participa o participó en el programa, política o ley. El entrevistador debió profundizar y obtener la mayor información posible acerca del o los mecanismos, de modo que a las preguntas planteadas le pudieran seguir otras que ayudasen al informante a situarse en la experiencia participativa y profundizar en ella.
- En tercer lugar, una sección de propuestas, que indagó si el informante consideraba que sus sugerencias fueron reflejadas en el producto final, y se le solicitó la especificación de la forma en que le hubiera gustado participar en el diseño del programa, política o ley. Las preguntas fueron enfocadas hacia la obtención de diferentes propuestas de participación según los propios actores involucrados, enfatizando la de las mismas personas mayores.

Posteriormente, se identificaron y seleccionaron los informantes clave, considerando aspectos tales como su condición de adulto mayor involucrado, su representatividad, su conocimiento de la situación, su cargo, entre otros.

Cuadro 4

**NÚMERO DE INFORMANTES ENTREVISTADOS SEGÚN CATEGORÍAS**

Argentina	
Organizaciones de adultos mayores de primer grado	2
Organizaciones de adultos mayores de segundo grado	4
Academia y sociedades científicas	4
Representantes del gobierno provincial	5
Representantes del gobierno nacional	2
Brasil	
Personas mayores	5
Organizaciones estatales de influencia federal	2
Organizaciones no gubernamentales locales	1
Organizaciones no gubernamentales nacionales	1
Academia y sociedades científicas	3
Instituciones del Estado a nivel federal	4
Colombia	
Personas mayores	6
Organizaciones no gubernamentales locales	2
Academia y sociedades científicas	2
Entidades del Estado a nivel local	3
Chile	
Personas mayores	2
Organizaciones no gubernamentales a nivel nacional	2
Academia y sociedades científicas	3
Gobierno nacional	3

Fuente: elaboración propia.

**Análisis cualitativo de la información**

Se analizaron los contenidos de la información obtenida en las entrevistas, rescatándose tres aspectos de la participación:

- En primer lugar, se examinaron los aspectos formales del proceso, tales como la identificación y características de las actividades que se desarrollaron en los cuatro países.
- En segundo lugar, el análisis se propuso determinar la medida en que los actores sintieron un involucramiento efectivo en el desarrollo del programa, política o ley. Del primer y segundo paso se extrajo la intensidad de la participación de los actores en la etapa de diseño del caso en estudio.
- Finalmente, se sintetizaron las propuestas planteadas por los informantes para materializar su participación en el futuro. La intención fue recuperar, en cierto modo, la memoria histórica de dichos actores en los procesos ya desarrollados.

**Análisis de los contenidos participativos**

El análisis de cada uno de los documentos de los casos estudiados permitió observar, para cada uno, si en la formulación de la ley, política o programa se habían incluido enunciados que habilitaran para que su puesta en marcha (la implementación) se realizara de manera participativa, en especial involucrando a las propias personas mayores.



## **II. Casos de estudio**

---

### **1. Argentina**

#### **1.1 Antecedentes de la creación y reglamentación del Consejo Federal**

El Consejo Federal de Adultos Mayores fue creado por Decreto 457 del 22 de mayo de 1997, norma que fue el resultado de encuentros realizados en diferentes provincias y del multitudinario Congreso de Mar del Plata, donde se adoptó el Plan Nacional de Ancianidad, que contemplaba la necesidad de políticas, integración y participación. A partir de su realización surge como una necesidad la creación del Consejo Federal y de consejos provinciales, de los que existen antecedentes de creación en las provincias de Chubut y Mendoza en 1997.

Ese proceso de implementación y reglamentación del Consejo, mas allá de algunas reuniones, se interrumpe hasta el 2002, debido a cambios en las autoridades a cargo de la formulación y ejecución de las políticas públicas respecto de las personas adultas mayores, a la falta de un presupuesto asignado al área, a los sucesivos cambios de gobierno y a la crisis institucional argentina en los años que siguieron.

Ante la necesidad de reordenar las responsabilidades de las distintas áreas del Poder Ejecutivo nacional se dictó, en febrero del 2002, un decreto que establece un nuevo organigrama de la administración pública. En esa normativa se decide la creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito

de la Presidencia de la Nación, con el objeto de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno. Se incluye como fundamental la proposición de políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales. Mediante el Decreto 355 se sustituye el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente por el Ministerio de Desarrollo Social, con competencias específicas en el desarrollo de la igualdad de oportunidades para los ancianos y en la defensa de sus derechos.

Mediante el Decreto 357 del mismo año se creó la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, entre cuyos objetivos se encuentran los de diseñar, coordinar y ejecutar políticas y programas de protección destinados a los adultos mayores. Dentro de esa órbita se estableció la Subsecretaría de la Tercera Edad, con los siguientes objetivos:

1. Definir las políticas específicas de promoción, protección, integración social y desarrollo de las personas de la tercera edad.
2. Fortalecer la participación de los adultos mayores en las organizaciones que los representan y establecer mecanismos para su participación en los organismos nacionales vinculados a la temática.
3. Establecer las normas y conformar el Consejo Federal de Adultos Mayores.
4. Desarrollar programas que den respuesta a las necesidades detectadas de acuerdo a las prioridades y supervisar su implementación e impacto, en articulación con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, provinciales, municipales e internacionales.
5. Coordinar acciones con organizaciones científicas tales como sociedades de geriatría, gerontología y universidades.
6. Participar en la formación de profesionales, técnicos y personas de la comunidad para la atención y promoción de los adultos mayores.
7. Formar líderes de organizaciones que agrupan a adultos mayores.

La Subsecretaría de la Tercera Edad quedó a cargo de una persona adulta mayor, que presidía una federación y que estaba consensuada con las confederaciones, con el claro objetivo y la voluntad política de poner en funcionamiento el Consejo Federal de Adultos Mayores.

Es en ese contexto que en agosto del 2002 se convocó a los diferentes sectores, para discutir y consensuar las pautas de funcionamiento y participación del Consejo Federal. Este proceso de amplia participación concluyó con la adopción del reglamento que establece las pautas de funcionamiento del Consejo, a través de la Resolución Ministerial 113, de agosto del 2002.

## **1.2 Funcionamiento del Consejo Federal**

En el artículo 1 de la Resolución 113 se enumera una importante cantidad de funciones a cargo del Consejo Federal, siendo algunas de las más relevantes:

- Proponer el diseño de las políticas sociales específicas y líneas prioritarias de acción respecto de los adultos mayores;
- Participar en el diseño y la selección de áreas prioritarias de acción y en el monitoreo y evaluación del plan de los mayores;
- Impulsar acciones conducentes al relevamiento de la información referida a las personas de la tercera edad, instituciones, recursos, programas, servicios, legislación y estudios;

- Contribuir a la creación y organización de los consejos de adultos mayores en municipios y provincias;
- Proponer e impulsar la organización periódica de encuentros provinciales y nacionales de organismos y organizaciones de adultos mayores que contribuyan al crecimiento de los aspectos organizativos, culturales, científicos, elaborando sus agendas;
- Proponer y promover la actualización permanente de los diagnósticos cuantitativos y cualitativos de la situación de las personas mayores para la reformulación y diseño de acciones, procurando que el diagnóstico se realice por zonas geográficas;
- Promover campañas de sensibilización sobre el envejecimiento, potencialidades y problemáticas de la vejez e impulsar legislación nacional y provincial;
- Promover un sistema de interconsulta con organismos del Estado e instituciones en materias relacionadas con las personas mayores;
- Participar en la elaboración de propuestas para la incorporación de los derechos de los adultos mayores en las futuras reformas al texto de la Constitución nacional y de las Constituciones provinciales;
- Promover la participación de adultos mayores que no perciban ningún beneficio provisional a través de organizaciones propias o de su incorporación a entidades conformadas y en funcionamiento;
- Impulsar legislación nacional, provincial y municipal.

El Consejo Federal es el órgano representativo del conjunto de los adultos mayores de la Argentina ante organizaciones de similar naturaleza en el ámbito internacional (artículo 3 del reglamento). Según el artículo 2, los representantes de los adultos mayores deben tener 60 años cumplidos. La vicepresidencia será ejercida por un representante de los adultos mayores (artículo 5), y de acuerdo a lo establecido en el artículo 4, El Consejo Federal se compone de un Plenario y un Comité Ejecutivo.

### *Plenario*

Es el órgano responsable de fijar las políticas y acciones que el Consejo Federal debe ejecutar.

Conforme al artículo 13, deberá reunirse en sesiones ordinarias al menos una vez al año, con al menos la mitad más uno de los miembros, aunque si ese número no se reúne pasada media hora, se sesiona cualquiera fuera el número de miembros presentes. El Plenario puede ser también convocado en forma urgente por el Comité Ejecutivo.

Las decisiones del Plenario (artículo 14) deben ser tomadas con la aprobación de la mitad más uno de los miembros presentes, y las sesiones deben ajustarse al orden del día previamente establecido. A cada representante le corresponde un voto (artículo 11).

La sesión es dirigida por el presidente del Consejo Federal, quien además decidirá con su voto en caso de empate en una votación. Se llevarán actas de las sesiones, las que serán firmadas por el presidente del Consejo más dos miembros designados en ese acto.

### *Comité Ejecutivo*

Sus funciones principales son ejecutar las resoluciones del Plenario, elaborar planes y propuestas para someter a su aprobación, convocar a sus reuniones y coordinar las comisiones y grupos de trabajo creados por él.

El Comité Ejecutivo deberá reunirse al menos una vez por mes. Conforme el artículo 24 del reglamento, se deben prever los medios necesarios para los gastos de traslado y estadía que ocasione la participación en las reuniones previstas.

### *Consejos provinciales*

La República Argentina se gobierna a través de un sistema federal, por la que las provincias son autónomas y conservan importantes facultades conforme a lo dispuesto en la propia Constitución.

A fin de establecer una estructura federal armónica y coherente, se ha considerado importante la promoción de consejos provinciales, que en lo posible sigan los lineamientos utilizados en la creación del Consejo Federal, y que adopten en su creación y funcionamiento sistemas de participación similares a los empleados en ese proceso.

Desde el gobierno nacional se ha asesorado, promovido y apoyado la creación de los consejos provinciales y locales, con el fin de que se constituyan en instancias colegiadas de asesoramiento en la formulación de políticas públicas en cada provincia y, a su vez, prever su participación en el Consejo Federal a través de la designación de un representante por provincia.

Se han creado consejos provinciales en Corrientes (Decreto 1993, 2002), Chaco (Resolución 2735, 2002), Chubut (Ley 4332, 1997), Formosa (Decreto 1600, 12/11/2002), Jujuy (2001), Mendoza (Resolución 1796, 1997), Misiones (Dictamen 235-2002 y ley de Derechos de la Ancianidad), Salta (Ley 7006, 1998), San Juan (Decreto 949, 2002), San Luis (Decreto 839, 2005), Tierra del Fuego (Decreto 2515,2003) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Resolución 191, 2001).

Entre los mecanismos de participación señalados y recomendados para la conformación del Consejo Federal, se establece la constitución de una junta promotora, que esté mayormente integrada por adultos mayores de la provincia, elegidos por sus pares. Esta comisión es la encargada de consultar y recibir aportes de los adultos mayores y también de difundir información.

Los consejos que se destacan a continuación a modo ejemplificativo, ya se encuentran en pleno funcionamiento y en proceso de constituir consejos e instancias locales o municipales:

### **Provincia de Formosa**

El Consejo Provincial de Adultos Mayores se estableció por Decreto 1.600-02. Nació como una propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y se convocó a los diferentes representantes de las entidades y asociaciones de adultos mayores de carácter provincial y nacional, a autoridades nacionales y provinciales y a representantes de pueblos aborígenes.

Por Resolución 928-02 del Ministerio de Desarrollo Provincial, el consejo quedó conformado por un presidente proveniente del Ministerio de Desarrollo Humano, la vicepresidencia es ejercida por la Federación Unión Formoseña de Centros de Jubilados, Pensionados y Tercera Edad, y los seis vocales son miembros de centros de jubilados, federaciones, asociaciones e incluso un representante de la etnia Wichi.

**Provincia de San Luis**

Por Decreto 839 se creó, en marzo del 2005, el Consejo Provincial de los Adultos Mayores, en el ámbito del Ministerio de la Cultura del Trabajo. El organismo consta de una Comisión Ejecutiva y de un Plenario de Delegados, que es presidido por el ministro de la Cultura del Trabajo de la provincia y secundado en la vicepresidencia por un representante de adultos mayores.

La creación del consejo se realizó en el marco de distintas reuniones del ministro del área con los representantes de los centros de jubilados, que derivaron en la adopción del citado decreto.

En abril del 2005 se realizó el Plenario Consultivo, con una importante concurrencia de confederaciones y federaciones de las personas adultas mayores, de centros de jubilados, clubes y centros. Con una asistencia superior al centenar de personas, se difundió y compartió el texto de la creación del consejo provincial, y compromisos para la creación de los consejos municipales.

**Provincia de Salta**

El Consejo Provincial de los Mayores, creado por Ley 7.006 y reglamentado por Decreto 3.306 de 1999, tiene como objetivo institucionalizar la colaboración y participación de las personas adultas mayores en la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas dirigidas a este sector de la población.

Está integrado por un representante de cada una de las organizaciones y federaciones mayoritarias de adultos mayores, un representante de la Secretaría de la Gobernación de Desarrollo Social, del Ministerio de Salud Pública, del Instituto Provincial de Seguros, del Ministerio de Educación, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de la Iglesia y de las municipalidades.

Según establece la norma, funcionará en forma de Plenario y de Comisión Ejecutiva, y se reunirá cada 15 días con un quórum exigido de simple mayoría para la adopción de decisiones. La presidencia de la comisión está a cargo del secretario de Desarrollo Social de la provincia, y la vicepresidencia, de un representante de los adultos mayores.

Los 12 integrantes de la Comisión Ejecutiva fueron elegidos en reunión de Plenario por más de 50 representantes de las entidades que componen esta instancia del Consejo Provincial de Mayores.

**Provincia de Misiones**

En el marco de la Ley de Ancianidad y del Dictamen 235 del 2002, se creó el Consejo Provincial de Adultos Mayores, integrado por dos representantes del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud, representantes del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Cultura y Educación, del Instituto de Previsión Social, de las asociaciones de geriatría y gerontología, de las organizaciones de segundo grado de jubilados, dos miembros de la Cámara de Representantes (uno por la mayoría y otro por la minoría), un representante por cada municipio de los consejos locales de adultos mayores, un representante cada diez asociaciones civiles relacionadas con la ancianidad, y un adulto mayor de las comunidades aborígenes.

El consejo se reúne en forma intensa, con una frecuencia semanal y/o quincenal, según la época del año, y se está habilitando una sede propia para su funcionamiento. Asimismo, la provincia se encuentra en el proceso de formación de consejos locales, teniendo previsto iniciar el proceso en tres localidades ya identificadas.

**Provincia de Chubut**

El Consejo Provincial de Mayores fue creado por la Ley de Promoción y Protección Integral de la Tercera Edad de 1997. La reglamentación de su funcionamiento se hizo en 1998,

estableciéndose una composición de 18 miembros, que representan las diferentes zonas geográficas de la provincia, y que elegirán a la persona que ejercerá la presidencia.

Se prevé que las reuniones ordinarias se realicen una vez por trimestre, debiendo la Dirección Provincial facilitar los gastos de funcionamiento. Las sesiones se celebrarán válidamente con la mayoría absoluta de sus integrantes, y excepcionalmente con mayoría simple. Las decisiones deberán tomarse con la mayoría absoluta de los miembros presentes.

En la actualidad, el consejo se convoca a través de comunicación telefónica, vía fax, correo electrónico, y con una periodicidad bimestral aproximadamente.

La información nacional se difunde a través del consejo provincial, de la representación de las federaciones de centros de jubilados, del Consejo de Adulto Mayor de la provincia y, obviamente, de los consejos de adultos mayores que a su vez, los consejos locales tienen reuniones quincenales en cada localidad, y luego los representantes por departamento conforman el Consejo Provincial.

### **1.3 Etapa actual del Consejo Federal de Adultos Mayores**

En la actualidad, el Consejo Federal se encontraría en una etapa de consolidación, en tanto no se ha terminado de conformar y, por lo tanto, su estructura todavía no se halla en pleno funcionamiento.

Si bien ya se han adoptado normas disponiendo la creación de consejos en la mayoría de las provincias, todavía no se han conformado todos los consejos provinciales ni los consejos locales, ni se han podido elegir las federaciones no confederadas. El pleno funcionamiento del Consejo Federal requeriría de la conformación e implementación de los consejos provinciales<sup>3</sup> y consejos locales, así como de las federaciones de adultos mayores que no están confederadas.<sup>4</sup>

Es necesario tener en cuenta el carácter federal de la República Argentina en este proceso, pues la plena conformación de un Consejo Federal basado en consejos provinciales requiere de la voluntad política de las provincias para adherir al sistema, y esto no puede ser impuesto por la normativa nacional.

## **2. Brasil**

El Estatuto del Adulto Mayor (EAM) es el instrumento político que, en materia de envejecimiento, más ha llamado la atención de la sociedad brasileña, lo que justifica su necesidad de análisis. Esta ley, sin embargo, es la culminación de un complejo proceso que debe ser considerado, justamente para entender su gestación e implementación.

Por este motivo, se presenta aquí la serie de políticas que precedieron la promulgación del EAM; se incluye también —debido a su papel en la presión ejercida para la aprobación del Estatuto— una descripción del Consejo Nacional del Adulto Mayor. Finalmente, se detalla la participación que tuvo éste durante el proceso de diseño e implementación del EAM.

---

3 Un representante de los consejos provinciales de adultos mayores por cada una de las provincias, y del Consejo de Adultos Mayores del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que estará ejercido por sus presidentes (artículo 8 del reglamento).

4 Un representante de las federaciones de jubilados y pensionados no pertenecientes a confederaciones, acreditadas en los registros del Ministerio de Desarrollo Social, por cada una de las siete regiones divididas en: a) Ciudad de Buenos Aires b) Provincia de Buenos Aires, c) Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Misiones, d) Córdoba y Santiago del Estero, e) Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, Tucumán y Catamarca, f) Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja, g) La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Las representaciones son rotativas (artículo 8 del reglamento).

## 2.1 Los eventos previos al surgimiento del Estatuto del Adulto Mayor

La política pública de atención al adulto mayor, cuyo último resultado es el EAM, se relaciona tanto con el contexto socioeconómico y cultural del país, como con la evolución de la acción reivindicatoria de movimientos sociales. Un marco importante de la trayectoria de esta política fue, tal vez, la Constitución Federal de 1988, que introdujo en sus disposiciones el concepto de seguridad social. Las fuentes de inspiración fueron las discusiones previas sostenidas en 1979 por el entonces Ministerio da Providência Social (MPAS), que ya había definido una “Política Social del Adulto Mayor” (Goldman, 1999).

La importancia dada en la Constitución permitió que la red de protección social alterase su enfoque estrictamente asistencial, pasando a una connotación ampliada de ciudadanía (Com Ciência; 2002). La Constitución de 1988, además de entrar en detalle sobre el bienestar social para todas las edades, dedica un capítulo completo a la seguridad social (Capítulo II del Título III), y dentro de éste, la Sección III se ocupa específicamente del Sistema de Jubilación y Pensiones (Brasil, Constitución Federal, 1988).

Así, antes de la declaración de la Constitución, se habría manifestado —de forma tenue pero organizada— un movimiento que buscaba despertar el interés de la sociedad por la realidad del adulto mayor: *“Los cambios de actitudes con respecto al apoyo, protección y bienestar de los adultos mayores datan de 1976, cuando el país enfrentaba presiones de organizaciones no gubernamentales interesadas en conocer la realidad de los ancianos en Brasil. Ese mismo año, fue realizado un estudio con apoyo de representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de los estados de Goiás, Maranhão, Santa Catarina y Distrito Federal; fueron realizados tres seminarios regionales y uno nacional, en los cuales se presentó y discutió la situación de los adultos mayores con propuestas de acción progresistas que les garantizaran una mejor calidad de vida, tanto en la familia como la sociedad, con la participación plena de los organismos públicos”* (Mendonça, 2005, p. 23).<sup>5</sup>

Es posible que a partir del impacto de la Constitución, la legislación brasileña se haya adecuado a esa orientación y, principalmente, se haya configurado definitivamente la lucha por los intereses específicos de los adultos mayores. La cuestión del envejecimiento era tratada en aquel momento, de acuerdo a Renato Veras, como algo exótico. Las raras excepciones se encontraban en trabajos demográficos y en actividades de instituciones como la UNATI (Universidade Aberta do Terceira Edade), ligada a Renato Veras. En general, “los viejos”, no el “envejecimiento”, ocupaban el espacio político, y aún así, el enfoque era totalmente “asistencialista”. Veras entiende que no podía ser de otra forma, pues simplemente no había recursos humanos preparados.

Semejante opinión se encuentra en la Tesis de Serafim Fortes (2001).<sup>6</sup> Tanto durante la década de 1980 como en la siguiente, la orientación socio-política (por garantías sociales, legislación y derechos) era muy tímida, frágil y precaria, y no conseguía visibilidad como un verdadero movimiento de adultos mayores. Por lo menos hasta iniciarse el año 2000, ese movimiento se realizaba bajo —o a través de— entidades técnico-científicas, como la Sociedad Brasileña de Geriatria y Gerontología, o sociales-asistenciales, como el Servicio Social del Comercio (SESC) y las Pastorales de la Confederación Nacional de Obispos del Brasil (CNBB). Muchas veces, de acuerdo a Fortes (2001), estas articulaciones se dieron sin organización efectiva o participación social del adulto mayor como actor protagonista.

<sup>5</sup> Traducción libre.

<sup>6</sup> Gerontólogo, docente de la Universidad Federal Fluminense. Fue representante de la región sudeste en la Comisión Nacional de Articulación de la Política Nacional del Adulto Mayor; Coordinador del Foro Permanente de la Política Nacional y Estatal del Adulto Mayor en Río de Janeiro, y miembro titular del Consejo Estatal de Defensa de los Derechos del Adulto Mayor de Río de Janeiro.

Otro elemento que contribuyó a colocar el envejecimiento en la agenda política fue, muy probablemente, la amenaza que la nueva Constitución traía, indirectamente, para los jubilados, principalmente los oriundos del sector público. Este temor aparece en el movimiento organizado en Pará, a propósito de las reformas anunciadas para el sistema de seguridad social. Uno de las más fuertes protestas organizadas por los jubilados culminó con una ley que reajusta sus beneficios conforme a un índice válido para reajustes de sueldos de los trabajadores.

En este sentido, es posible que haya varios sucesos claves para la participación de la sociedad después de la declaración de la Constitución, que tuvieron como fruto los instrumentos legales que abrieron el camino para la aprobación del EAM (véase cuadro 5).

Cuadro 5

**BRASIL: INSTRUMENTOS LEGALES QUE FORMALIZAN POLÍTICAS RELATIVAS AL ADULTO MAYOR DESPUÉS DEL ESTABLECIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988**

Fecha	Nombre	Descripción
1.a enero de 1994	Ley Nº 8.842: Política Nacional del Adulto Mayor (PNAM) Dispone sobre la Política Nacional del Adulto Mayor, crea el Consejo Nacional del Adulto Mayor (CNAM).	Tiene por objetivo asegurar los derechos sociales del adulto mayor, creando condiciones para promover su autonomía, integración y participación efectiva en la sociedad. Se considera adulto mayor, para todos los efectos de esta ley, a la persona mayor de 60 años de edad.
1.b julio de 1996	Decreto Nº 1.948 Reglamenta la Ley Nº 8.842 que dispone sobre la PNAM	Considerando lo dispuesto en la Ley Nº 8.842 (PNAM), decreta la implementación de la Política Nacional del Adulto Mayor. Establece las competencias de los órganos y entidades públicas.
2. diciembre de 1999	Portaria 1395/GM: Política de Salud (PS) del Adulto Mayor. Dispone sobre la política expresamente relacionada a la salud del adulto mayor.	Aprueba la Política de Salud del Adulto Mayor y determina que los órganos y entidades del Ministerio de Salud, cuyas acciones se relacionen con el tema objeto de esta política, promuevan planes, programas, proyectos y actividades en conformidad con las directrices de esta ley.
3. mayo del 2002	Decreto Nº 4.227 Crea el Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor (CNDAM).	Dispone sobre la creación, competencia y composición del Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor (CNDAM).

**Fuentes:** Banco de Leis de Idosos, [en línea] <http://www.pbh.gov.br/leisdeidosos/politicaefederal.htm>; Universidade Aberta da Terceira Idade, *Portaria 1395/GM–Política de Saúde Do Idoso*, 1999 [en línea] [http://www.unati.uerj.br/doc\\_gov/destaque/1395.doc](http://www.unati.uerj.br/doc_gov/destaque/1395.doc).

## 2.2 La Política Nacional del Adulto Mayor (PNAM), su promulgación y reglamentación

La PNAM se estableció en 1994, con la intención de crear normas para los derechos sociales de los adultos mayores. El espíritu de esta ley, oficialmente, fue garantizar autonomía, integración y participación efectiva como instrumento de ciudadanía. Fue reivindicada por la sociedad, siendo resultado, de acuerdo al testimonio de los entrevistados, de innumerables discusiones y consultas realizadas en los estados, en las que participaron adultos mayores organizados (jubilados, profesores universitarios, profesionales del área de gerontología y geriatría) que elaboraron documentos en forma de “cartas abiertas”, haciendo referencia a mejoras en la seguridad social y en el sistema de jubilaciones. Maria José Barroso hace referencia a una carta elaborada por la entidad que presidía (Associação Cearense Pró-Idosos, ACEPI/Ceará), hacia el final de los años ochenta, cuando se realizó el Foro de Gerontología en Fortaleza, en el nordeste del país.

La Asociación Nacional de Gerontología (ANG), que ya había participado de discusiones organizadas en años anteriores, decidió producir un documento más integrado. Para este fin

reactualizó aquellas discusiones mediante oficinas y seminarios sobre envejecimiento, y produjo el informe “Políticas para la Tercera Edad en los años 90” (ANG, 1989).

A partir de este informe surgieron las versiones preliminares de la PNAM. Según Mendonça (2005), fueron organizados grupos de trabajo con representantes de los ministerios de las Fuerzas Armadas, Seguridad y Asistencia Social, Justicia, Educación, Salud, Trabajo, Cultura, Legión Brasileña de Asistencia y otras instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales como la CNBB y la Sociedad Brasileña de Geriátrica y Gerontología (SBGG). Esta participación excluiría a aquellos adultos mayores sin capacidad de organización o muy precaria (por ejemplo, agrupaciones destinadas al esparcimiento y pequeñas asociaciones de barrio).

El producto final, en la opinión de Renato Veras, fue una ley donde predomina el carácter asistencialista. Es comprensible que esto haya sido así, debido a la visión que se tenía del fenómeno del envejecimiento: “*viejos*” desprotegidos.

La reivindicación sobre la implementación de la PNAM, es decir, su reglamentación, tardó dos años y medio (Decreto N° 1.948, 03/07/96). La oportunidad surgió en ocasión del Seminario Internacional “Envejecimiento poblacional: una agenda para final de siglo”, que se realizó en julio de 1996 en Brasilia, y que contó con el apoyo del MPAS, de la OMS y de los ministerios coparticipantes de la PNAM.

La participación de entidades internacionales, que nunca tuvo injerencia formal a lo largo del proceso, surgió en este momento, dándose, de todas maneras, en el nivel individual y no institucional. Alexandre Kalachi, representante de la OMS, pero con trabajos anteriores en (y sobre) el Brasil, sumó esfuerzos junto con los colegas brasileños (entre ellos Renato Maia, Renato Veras y Luis Ramos) para aumentar la presión por la reglamentación que permitiría la puesta en práctica de la PNAM. Fortes opina que esta reglamentación ocurrió (o se precipitó), además, por presión nacional e internacional, debido a la difusión de “*incidentes graves y dramáticos*” (Fortes, 2001, p. 113).<sup>7</sup>

Aun estando reglamentada, la PNAM no tuvo la vigencia deseada en razón de varios factores, que van desde contradicciones en el texto hasta el desconocimiento de su contenido. En el análisis de muchos juristas, la dificultad de funcionamiento efectivo de aquello que está dispuesto en la PNAM está muy ligada a la tradición centralizadora y segmentada de las políticas públicas en Brasil, que provoca la superposición desarticulada de programas y proyectos volcados para un mismo público. La protección es uno de los ejemplos que más llama atención sobre la necesidad de una intersectorialidad en la acción pública, pues los adultos mayores muchas veces son “víctimas” de proyectos implantados en cualquier articulación por los órganos de educación, de asistencia social y de salud (Crocce Caetano, 2004).<sup>8</sup>

Mientras que los representantes del área de salud la califican de “asistencialista”, los miembros del Ministerio Público apuntan al aspecto legal. Se menciona, por ejemplo, la falta de especificación para penalizar la discriminación, el prejuicio, el desprecio y la ofensa en relación al adulto mayor, la publicidad prejuiciosa y otras conductas ofensivas; dificultades en tipificar el abandono del adulto mayor en hospitales, clínicas, asilos y otras entidades asistenciales para punición de los responsables; falta de reglamentación criteriosa sobre el funcionamiento de asilos, entre otros (Porto, 2005). Para abogados especialistas, un gran problema de la legislación es la definición de “adulto mayor” para fines de protección, pues la Constitución Federal menciona el límite de 65 años, mientras que en la PNAM (y leyes posteriores) ese límite es de 60 años

7 Se refiere a la tragedia de la Clínica privada Santa Genoveva, mantenida con recursos públicos, en Río de Janeiro, en junio de 1996, donde murieron 94 ancianos. Este accidente dejó en la sociedad la impresión de la necesidad de tomar medidas urgentes ante la negligencia de un gobierno que evidenciaba su más grave y dramático caso de quiebra del sistema público de salud.

8 Naira Dutra Lemos también enfatiza la acción aislada y el consecuente gasto de recursos al duplicar esfuerzos. Opina que efectivamente había interés de parte del gobierno, por lo menos desde la promulgación, pero que lo que no había era organización.

—conforme a lo adoptado por la OMS. El Código Penal, en tanto, menciona la edad de 70 años. Esta y otras incoherencias han sido objeto de múltiples y variados estudios por parte de legisladores (Crocce Caetano, 2004). Estas deficiencias habrían surgido de la falta de comunicación entre los varios foros y seminarios que se realizaron.

Se puede concluir, con relación a la PNAM y su reglamentación, que sí hubo participación, tanto del gobierno, vía el MPAS principalmente, como de la sociedad civil. En ambos casos, la conciencia sobre la necesidad de disponer de instrumentos políticos para la promoción del adulto mayor tuvo una evolución lenta, poco articulada y por momentos estancada. Tempranamente, esta conciencia ya daba señales de consolidación.

### *El Plan de Acción Gubernamental para Integración de la PNAM: en busca de más participación social*

La implantación de esta ley estimuló la articulación de los ministerios sectoriales para el lanzamiento, entre 1996 y 1997, de un Plan de Acción Gubernamental para Integración de la PNAM,<sup>9</sup> que tuvo como objetivo integrar acciones e individuos, es decir, los varios niveles administrativos y las diversas esferas de actuación (social, educacional, de salud, de ciudadanía). También buscaba modernizar la gestión y, lo más importante, crear mecanismos de control social, tales como foros y consejos. El plan suscitó muchas expectativas y fue mencionado reiteradamente en las entrevistas realizadas durante la investigación.

Por primera vez fueron movilizados órganos ministeriales para esta integración (Previsión y Asistencia Social, Educación, Justicia, Cultura, Trabajo y Empleo, Salud, Deporte y Turismo, Transporte, Planificación y Presupuesto y Gestión). Con pequeñas alteraciones —debidas a reformas ministeriales e intereses políticos coyunturales— esta composición ha permanecido a lo largo del proceso de diseño e implantación de otros instrumentos de política orientados al adulto mayor, como es el caso del Estatuto y su consejo deliberativo.

Mendonça (s/f) alerta sobre la necesidad de que las acciones concernientes al adulto mayor contempladas en el plan se desarrollen coordinadamente, de forma tal que cada ministerio tenga su contribución debidamente articulada con estados y municipios. Así, este plan tuvo por objetivo promover acciones sectoriales integradas, básicamente presupuestarias, tendientes a viabilizar la implementación de la PNAM.

### *Los mecanismos de participación*

Con recursos liberados por el gobierno, principalmente federal, la estrategia fue realizar cinco foros regionales, en los cuales participó la gran mayoría de los informantes clave consultados para este estudio. Estos foros fueron organizados nacionalmente y con el criterio de considerar las cinco grandes regiones geográficas.<sup>10</sup> Tuvieron por objetivo movilizar y escuchar a la población representada a nivel municipal, es decir, al menor nivel administrativo. La razón o necesidad para llegar a este nivel de desagregación fue que las perspectivas del envejecimiento poblacional inquietan a todos los gobernantes, debido al impacto sobre los gastos sociales. No es de extrañar el interés de administradores municipales, pues la gran parte de los adultos mayores —y más específicamente, los que viven en municipios de pequeño porte— son los que, frecuentemente, no tienen acceso decente a la seguridad social. Frente a esta realidad, son los gobiernos locales los más sensibles a una política realista y adecuada y, consecuentemente, los que mejor podrían movilizar a

---

<sup>9</sup> Figuraban entre sus metas: definir acciones y estrategias para cada órgano sectorial; buscar y articular recursos financieros entre las tres esferas del gobierno (federal, estadual y municipal); acompañar, controlar y evaluar las acciones desarrolladas; movilizar a la sociedad; ampliar el alcance social de las políticas públicas de atención al adulto mayor (véase *Plano de Ação Governamental Integrado para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso*, MPAS/SAS, 1996. Un facsímile de este documento puede verse en Fortes; 2001).

<sup>10</sup> Algunas de ellas con extensión territorial y/o población superior a la de países como Perú o Colombia.

la población, sea esta compuesta por adultos mayores, sus representantes, o aquellos que trabajan para las personas mayores. Al mismo tiempo, Geraldo Adao — presidente de la Asociación de Trabajadores de Electricidad Jubilados de la Compañía Energética de Minas Gerais (CEMIG)— advierte que es justamente en esta instancia menor (municipal) donde hay mayor riesgo de manipulación de los adultos mayores por parte de las autoridades políticas, impidiendo la movilización y la consecuente concientización.

Estos foros, según entienden varios entrevistados, fueron creados teniendo como función ampliar la participación del conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, profesionales, personas interesadas en la población adulta mayor y los propios adultos mayores; son espacios de reflexión, de contenido programático, que abren nuevas posibilidades de participación y expresión social. Así, un foro de adultos mayores configuraría un avance significativo en la perspectiva de transformar a las personas mayores, cada vez más, en protagonistas de su movimiento, en la lucha de sus reivindicaciones y en la defensa de sus derechos (Fortes, 2001).

Mendonça (2005) sintetiza bien cómo fueron organizados estos foros y su evolución como entidades permanentes: *“Fueron realizados cinco foros regionales para su implementación de forma integrada y descentralizada por intermedio de los estados y municipios. En ocasión de la realización del Foro de la Región Sur fue reivindicado, a través de la Carta de Florianópolis, que los foros pasasen a ser permanentes. La propuesta fue acatada y los foros, como espacios abiertos de discusión sobre el tema, pasaron a ser realizados en todas las regiones del país y, posteriormente, los Estados implementaron los foros estatales. Entre los días 3 y 5 de marzo, de 1997, fue realizado el primer Foro Nacional de la Política Nacional del Adulto Mayor, en Fortaleza, con la participación de 1380 personas entre técnicos, especialistas en geriatría y gerontología, personas mayores y otros representantes de la sociedad civil. El segundo Foro fue realizado en Porto Alegre, en el año 1998, el tercero en Recife, en el 2000, y el cuarto en Niterói, en el 2003. Como un espacio abierto de discusiones entre gobierno y sociedad civil)”* (Mendonça, 2005, p. 25).<sup>11</sup>

El Foro de Política Nacional del Adulto Mayor —ahora permanente— se reúne cada dos años, una vez en cada estado, y congrega los cinco foros regionales. Los regionales, a su vez, deben reunirse por lo menos dos veces por año. Las reuniones, en realidad, dependen de la disponibilidad de recursos y de la capacidad de movilización, lo que no es uniforme a lo largo del país. Los más activos son los del sur y sudeste, realizados casi siempre en Río de Janeiro. Desde el surgimiento de estos foros, la región sur ha sido la más activa.

Varios entrevistados, como Mendonça, opinan que los foros representaron un instrumento de gran importancia para la implementación de la PNAM. Es posible que así haya sido en muchos casos, lo que, dado el tamaño del país, es una gran conquista. Fortes, sin embargo, tiene una visión menos concluyente. Estudiando en profundidad la naturaleza de estos foros, particularmente el de Río de Janeiro, parece advertir que esta forma de participación se está desvirtuando, y alerta sobre la posibilidad de quitar al adulto mayor el derecho de ser productor y actor de su historia, principalmente en el nivel de gestión municipal.

La PNAM, a través de los foros ideados por el plan de integración, regularía el papel de las entidades públicas y sus obligaciones, tanto en lo que se refiere a infraestructura como a estimular la creación de locales de atención a los adultos mayores, centros de convivencia, talleres de trabajo, atención domiciliaria, creación de universidades abiertas para la tercera edad, la regulación de acciones para la eliminación de la discriminación del adulto mayor y participación en el mercado

---

<sup>11</sup> Traducción libre.

de trabajo. La PNAM, tal como se enfatizaba en el plan de integración, contemplaba ya la coparticipación de consejos nacionales, estatales y municipales.

En síntesis, de acuerdo a las opiniones de los entrevistados, sí hubo participación de la sociedad civil organizada en la formulación del plan integrado de acción. Es verdad que la iniciativa surgió de “arriba”, pero la sociedad habría sido escuchada. Con todo, parece que los sectores que más influyeron no fueron las organizaciones de adultos mayores, y sí instituciones que actuaban “en nombre de”. Este sería el caso, por ejemplo, de las Sociedades de Geriatría y Gerontología.

### **2.3 La Política de Salud del Adulto Mayor**

La Política de Salud del Adulto Mayor surge en función de la PNAM, que tiene un enfoque más amplio. Su finalidad, según Luis Ramos, es instrumentar los artículos especificados en la PNAM con relación a la salud.

Es clara la necesidad de entender que el envejecimiento de la población es una cuestión que excede la esfera familiar —y, por tanto, la responsabilidad individual— para alcanzar el ámbito público, aquí englobado en el Estado, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes segmentos sociales. Es así que, en el razonamiento de Luis Roberto Ramos, comienza a gestarse, acogida por la PNAM, la Política de Salud (PS) del adulto mayor. A diferencia de muchos instrumentos legales que contemplaban la salud de la persona mayor, el diseño de la PS busca promover un envejecimiento saludable, privilegiando principalmente el mantenimiento y la mejora de su capacidad funcional.

La PS fue lanzada en 1999, y fue fruto de amplias discusiones en el ámbito de la salud.<sup>12</sup> A diferencia de la primera ley, esta fue pensada y diseñada por individuos. Entre las mayores contribuciones, pueden mencionarse las de Luis R. Ramos, Renato Maia, Neidil Spíndola y Alexandre Kalache. Los responsables por su diseño reconocen el gran avance de esta política. Tanto Ramos como Veras enfatizan su carácter académico, técnico, preventivo y, sobre todo, humanista. Su implementación, sin embargo, ha sido limitada. Quien participó del diseño de la PS no necesariamente participó del Estatuto del Adulto Mayor, de todas maneras, urge evaluar el impacto de esta política. La SBGG entiende que, para comprender los obstáculos a su implementación y la evaluación de lo que ya fue implementado, es necesario disponer de más recursos humanos calificados para hacer investigación, así como de agencias de fomento que sustenten estos estudios —obviamente, del Ministerio de Salud (SBGG, 2005).

Aunque hubo un amplio proceso de discusión, el adulto mayor, como parte interesada, nunca formó parte de la fase de diseño de la PS. La explicación de Ramos a esta exclusión tiene que ver con la especificidad de la salud del adulto mayor, que no se prestaría a este tipo de consulta.

Entonces, de acuerdo a las opiniones de los entrevistados, la participación de la sociedad civil organizada estuvo restringida en el área de salud; los sectores que más influyeron no fueron organizaciones de adultos mayores, sino instituciones que actuaron en su nombre. Este sería el caso de las Sociedades de Geriatría, en primer lugar, y de Gerontología en menor medida.

---

<sup>12</sup> Algunas de estas discusiones organizadas se reportan en las Actas de Reuniones del Consejo Nacional de Salud (CNS), del Ministerio de Salud (resúmenes ejecutivos de sus reuniones ordinarias). Véase, por ejemplo, la correspondiente a la 91ª reunión del CNS, del 5 de octubre de 1999).

## 2.4 El Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor (CNDAM)

Antes de detallar el proceso participativo para la elaboración del Estatuto del Adulto Mayor, debe mencionarse la existencia del CNDAM que, en opinión de los entrevistados, ha tenido un papel fundamental no sólo en la elaboración del EAM, sino, principalmente, en movilizar a los adultos mayores, a sus representantes y a los que trabajan o actúan en su nombre.

La creación de consejos de adultos mayores ha sido una reivindicación que se menciona desde la formación de los primeros movimientos, y surge también en el proyecto elaborado por entidades que congregan principalmente a jubilados.<sup>13</sup> Están referidos en varias de las “*cartas abiertas*” producidas en los foros, y fueron pensados como instancias democráticas de participación para la lucha por sus derechos.

Esta entidad estaba prevista desde las primeras discusiones sobre la PNAM, en un proyecto entregado al presidente Itamar Franco, en 1993, quien vetó los artículos que trataban de la estructuración del Consejo del Adulto Mayor, entidad que sería, obviamente, clave para la promulgación de posteriores leyes. Curiosamente —o por falta de asesoría—, el único artículo que no fue vetado fue el 1948, que permitía la creación del consejo. Esto posibilitó una mínima articulación para trabajar sobre lo que sería, después, un estatuto.

En el 2001, paralelamente al proceso de discusiones con relación a la política de salud, o a la implementación de la política general, la figura de un consejo consultivo se configuró y reglamentó. En la PNAM el consejo es un canal de participación, y se le atribuye competencia para defender sus derechos y definir políticas, inclusive presupuestarias. La Ley 4.277 que crea el consejo se aprueba en el 2002, pero, curiosamente, este no se instala y, consecuentemente, tampoco lo hacen los consejos estatales. Esta ley estipula la composición con miembros de la sociedad civil y representantes del gobierno (aquella con 10 representantes, caracterizados por actuar en el campo de la promoción y la defensa de los derechos del adulto mayor). En la práctica, sin embargo, los consejos se crean verticalmente y con poca o ninguna participación social de las personas mayores y sin consideración de las discusiones de los foros (Fortes, 2001).

La instalación del consejo recién se logra en el 2003. En atención a sus funciones, el Consejo modifica su nombre, incluyendo el término “derechos”, que inicialmente no figuraba.

El carácter de “consultivo” limitó desde el inicio la actuación del consejo, que con mucho esfuerzo consiguió transformarse, en el 2004, en consejo “deliberativo”. Geraldo Adao —representante de la Confederación Brasileña de Jubilados (COBAP)— sostiene que esta asociación ejerció la presión definitiva para su transformación, lo que a su vez ha permitido que el consejo sea más activo después de la aprobación del EAM.

Cuando la COBAP entró al consejo, como ya existía una versión del EAM, había voluntad de todas las partes para que se firmase la ley. En esta sentido, la COBAP fue llamada varias veces para hacer el trabajo de presionar en el congreso a los responsables de lograr que la ley se firmase. Además, según Adão Santos, la COBAP ha contribuido para que el nuevo consejo acepte organizaciones de mucha más cobertura geográfica, de más miembros de la sociedad civil y de representantes de todos los ministerios.

Según opinión de Maria Machado, la creación del consejo —que permitiría, al mismo tiempo, la promulgación del EAM, que a estas alturas ya estaba suficientemente discutido— se dio por presión de varias entidades de clase además de la COBAP, como la ANG, Movimiento de

<sup>13</sup> Entre los cuales puede haber miembros con menos de 60 años, pues la ley brasileña concede este derecho utilizando como criterio, también, los años de contribución al sistema de jubilaciones.

Jubilados y Pensionistas (MOSAP por su sigla en portugués), SBGG, la Sociedad de San Vicente de Paula, la CNBB (con su Pastoral y su campaña de la Fraternidad).

Josepha Britto es categórica al afirmar que el consejo, ya con atribuciones deliberativas, tiene por función “*colocarse a servicio del Estatuto*”. Respecto de la funcionalidad de estos consejos, los líderes comunitarios entrevistados critican, principalmente, la segmentación del aparato público, lo que dificulta la acción de la sociedad civil y limita sus espacios de participación. La participación en los consejos es voluntaria, no remunerada, y los más calificados, que siempre son pocos, deben participar (como parte inherente de su función representativa) de diversas actividades y reuniones que muchas veces poco se relacionan con la movilización del adulto mayor y más con aspectos burocráticos, lo que, en la percepción de Maria Cota-Machado y sus colegas, acaba tornando la lucha mucho más difícil y desestimulante, debilitando así la participación de la sociedad civil en los consejos.

Fortes enfatiza, a título de complemento y como alerta sobre la funcionalidad de los consejos, la falta de diálogo entre el adulto mayor y las entidades formales. En los consejos, tal como en el caso de los foros, la situación prevaleciente parece ser una relación entre el adulto mayor, su organización (o representatividad), de un lado, y del otro, la creación de leyes o instituciones que, teóricamente, defienden al adulto mayor, sin que ellos estén presentes actuando como sus verdaderos representantes (Fortes, 2001). Si la mayoría de los consejos se crea verticalmente, como afirma Fortes, el desequilibrio de esa relación solamente perjudicará el adulto mayor.

## 2.5 El Estatuto del Adulto Mayor

Como puede deducirse, el Estatuto del Adulto Mayor no es una ley más, ni una iniciativa independiente de las anteriores. Naira Dutra Lemos afirma que “*el EAM existe porque existe la PNAM*”.

El EAM se constituye en el paso siguiente en todo el proceso de participación de la sociedad para la implantación de políticas que consideren al adulto mayor como un ciudadano pleno. Por su enorme notoriedad, se describe con más detalle esta experiencia, considerando dos fases, el proceso de gestación y la participación de la sociedad civil.

### *El proceso de gestación y promulgación*

El distanciamiento entre la ley y la realidad de los adultos mayores en Brasil es enorme, y lo era más aún cuando la PNAM y la PS no estaban aún operacionalizadas. Con la necesidad de ver realizadas tales políticas, emergió en la sociedad civil organizada la presión por la aprobación de un estatuto que, derivado de esas leyes, atendiese a los intereses del adulto mayor. La inspiración para la existencia de un estatuto vino, también, en razón de la existencia de otros estatutos, como el dedicado a la infancia, y que, aunque se discutía mucho sobre su aplicación y/o eficacia, llamaba la atención de la población para este segmento de la sociedad.

Según varios de los entrevistados, para que la situación se modificase era necesario que la PNAM y la PS se implementasen, lo que debería hacerse bajo la forma de un estatuto. Para ello sería necesario dar continuidad a los debates y reivindicaciones en todos los espacios posibles, pues solamente la movilización permanente de la sociedad es capaz de configurar un nuevo enfoque sobre el proceso de envejecimiento de la población brasileña. Así, el paso siguiente debería colocar en funcionamiento aquellas políticas.

El surgimiento tanto de la PNAM como de la PS repercutió no entre la gran masa de la población, pero sí entre la llamada *intelligentsia*, y por su iniciativa se desencadenaron

movimientos participativos, algunos de los cuales ya se mencionaron antes. Para efectos de una mejor comprensión de su relación con el EAM, se sistematizan aquí.

Las primeras menciones a la necesidad de un estatuto, por iniciativa de la sociedad, se dieron conjuntamente con la necesidad de contar con una política integrada para atención del adulto mayor y la necesidad de implementarla.

Uno de los primeros documentos con una propuesta que puede ser llamada de estatuto del adulto mayor, tal vez sea el elaborado por Emidio Rebelo Filho:<sup>14</sup> *“Por iniciativa de la Federación de Jubilados y Pensionados del Estado de Pará – FAAPPA, en un Congreso realizado en Belém do Pará, en septiembre de 1993, fue aprobado un anteproyecto del ESTATUTO DEL ADULTO MAYOR, dirigido al Excelentísimo Señor Presidente de la República, Doctor Itamar Franco, por la Confederación Brasileña de Jubilados y Pensionados – COBAP, por intermedio del entonces Ministro de Previsión y Asistencia Social, Diputado Federal Antonio Brito, para apreciación de la Presidencia y posterior envió al Congreso Nacional”* (Rebelo Filho, 2005).<sup>15</sup>

Este primer estatuto habría surgido para atender a las necesidades e intereses de los jubilados de Pará, ante las amenazas que la implementación de la reforma de la Constitución de 1988 significaba para la situación de los jubilados del servicio público. De todas formas, en términos relativos, esta situación ya era y continúa siendo privilegiada respecto de otros sectores.

El proceso fue, sobre todo, iniciativa de la FAAPPA (Rebelo Filho, 2005), y la falta de voluntad en el gobierno de Itamar Franco hizo que el movimiento reivindicatorio se estancase durante algún tiempo.

Posteriormente, e identificándose con las propuestas del Plan de Acción Gubernamental para la Integración de la PNAM, el gobierno propició y coordinó la discusión y la participación de la sociedad civil, organizando foros nacionales, regionales y estatales. En ellos, la discusión sobre la implantación de la PNAM pasaba necesariamente sobre la creación de un instrumento que reglamentase / operacionalizase esta ley: un estatuto. Existe un foro nacional, cinco regionales, varios estatales y municipales, y actualmente constituyen instancias permanentes.

Antecediendo al proceso de gestación del EAM, y después como parte de él, se realizó un foro en cada una de las cinco regiones geográficas y cuatro foros nacionales:

- I Foro Nacional de la Política Nacional del Adulto Mayor, realizado en 1997 con fuerte apoyo de la ANG, en la región nordeste (Fortaleza CE). Se discutieron la PNAM y las dificultades para ponerla en práctica por falta de reglamentación. Contó con participación internacional.
- II Foro Nacional de la Política Nacional del Adulto Mayor, celebrado en 1998, en la región sur, en Porto Alegre. Se solicitó que los foros fuesen instancias permanentes.
- III Foro Nacional de la Política Nacional del Adulto Mayor, con sede en Olinda PE, región nordeste, en agosto del 2000. Entre los objetivos de las discusiones figuró la creación inmediata del Consejo Nacional del Adulto Mayor, pues sin él no sería posible elaborar un EAM con participación de la comunidad.
- IV Foro Nacional de la Política Nacional del Adulto Mayor, con apoyo de la ANG y la Universidad Federal Fluminense. Uno de los documentos de este foro fue el “Manifiesto de Niteroi”, que pide cambios en el preproyecto del EAM y hace críticas a la disposición

<sup>14</sup> Emidio Rebelo Filho pertenecía en esa época —antes de 1990— a la Federação das Associações de Aposentados e Pensionistas do Pará (FAAPPA), primera asociación de jubilados de la región norte, que es la más aislada y de menor desarrollo económico y social del país.

<sup>15</sup> Traducción libre.

de líderes congresistas de retirar una serie de beneficios concedidos al adulto mayor, sin considerar que ya habían sido discutidos con sus representantes y que ya estaban en el informe del relator general Silas Brasileiro.

El foco de discusión de los foros fue la Política Nacional del Adulto Mayor, cuya implementación se pedía en el plan de acción gubernamental; pero a medida que se tomaba conciencia de la necesidad de un estatuto, este tema se fue incorporando en las discusiones, lo que ocurrió a partir de las dos últimas reuniones nacionales.

En octubre del 2003, como fruto de un proceso paralelo a las discusiones realizadas en los foros, fue aprobado el Estatuto del Adulto Mayor. Las entrevistas de Maria Cota-Machado y datos complementares de J. Mendonça describen el proceso:

La COBAP<sup>16</sup> exigía del diputado Paulo Paim —quien se destacó en su trabajo por la protección de grupos vulnerables— que acelerase los procedimientos para la elaboración y aprobación de un estatuto. Así, el proyecto de Ley N° 3561 que este diputado había presentado en 1997 fue complementado con otros similares. Entre ellos, los más citados en la época fueron los de autoría de Fernando Coruja, Lamartine Posella y Luiz Bittencourt. En la opinión de Renato Veras, opuesta a la de, por ejemplo, Maria Cota-Machado, uno de los legisladores más activos habría sido Sergio Cabral, quien dedicó mucho tiempo a la elaboración de un estatuto que permitiese operacionalizar la PNAM. Su trabajo fue tan reconocido (o divulgado) que es probable que su elección se deba mayoritariamente al voto de los adultos mayores.

De todas maneras había varias propuestas, de hecho los entrevistados reportan hasta 16 anteproyectos que fueron sometidos en 1999 en busca de una consolidación. El interés de congresistas por presentar y ver aprobados proyectos sobre estatutos del adulto mayor, se justificaba en ese momento por la atención que las personas mayores estaban teniendo en la sociedad y en los medios de comunicación masiva. Se fundamentaba, también, en el potencial aumento en el “colegio electoral” que podría generar un proyecto de gran atractivo entre los votantes. Estos anteproyectos, en realidad, se basaban en la necesidad de aglutinación, en una norma legal amplia, de las postulaciones sobre adultos mayores que existían en el país, exigiendo un redireccionamiento de prioridades de las líneas de acción de las políticas públicas.

Con excepción del anteproyecto de Fernando Coruja, con “absurdos” (*sic*) reportados y comentados por Serafín Fortes (2004), en general, las propuestas eran razonablemente serias.

La versión final del EAM (como anteproyecto “*substitutivo*”), aprobado por unanimidad, se trataba, en general, del proyecto de Ley 3.561/97, de Paulo Paim, con pocas modificaciones en la opinión de muchos entrevistados. Se entregó el 28 de agosto del 2001 al entonces presidente del Congreso, Aécio Neves, quien lo archivó por más de dos años.

En octubre del 2003 es promulgada la ley que trata del EAM. Es posible que el proyecto, de autoría de Paim, haya sido aprobado, circunstancialmente, debido a los intereses políticos del momento. De acuerdo a Veras, es probable que en ese determinado momento fuese políticamente conveniente privilegiar determinados partidos y miembros de partidos para un mejor equilibrio gubernamental, lo que habría favorecido la aprobación del proyecto.

---

<sup>16</sup> Es una de las asociaciones más activas e influyentes en términos de políticas para el adulto mayor, y más específicamente en aspectos de jubilación. Actualmente representada por Maria Cota-Machado, tiene alrededor de 20 asociaciones confederadas y 800 instituciones afiliadas. Esto le vale una representación de aproximadamente 20 millones de personas asociadas siguiendo a sus dirigentes. Como la jubilación no se da exclusivamente por el criterio de edad, la COBAP tiene, también, una proporción significativa de asociados con menos de 60 años de edad.

Serafim Fortes, dirigente del área de gerontología, aunque confirma la solidez de la propuesta de Paulo Paim, afirma que el anteproyecto tuvo poca participación de representantes del Movimiento de Adultos Mayores (Fortes, 2004).

Josepha Britto, por su parte, afirma que en ese lapso de dos años la presión por parte de las personas mayores continuó. Grupos representantes del adulto mayor consiguieron realizar audiencias con el presidente de la cámara, Aécio Neves. En su opinión, dos hechos habrían contribuido significativamente para presionar al gobierno de Luiz Inácio “Lula” da Silva a promulgar la ley:

- La campaña anual de la CNBB dedicada al adulto mayor, lanzada al inicio de ese año (marzo del 2003), que tuvo como motivo el tema "fraternidad y adultos mayores" y el lema "vida, dignidad y esperanza". El lanzamiento contuvo un llamado claro al gobierno de “Lula” para que aprobara el EAM (Cáritas, 2003). Esta entidad tiene penetración nacional, y aunque su asesoría está integrada por profesionales y científicos de alto prestigio y preparación, actúa fundamentalmente entre la población de bajos recursos, lo que le garantiza su papel de formadora de opiniones en este segmento poblacional.
- El impacto de la televisión al tocar el tema del maltrato al adulto mayor. La novela nocturna de la mayor red trasmisora de TV en términos de cobertura territorial y poblacional, tomó como mensaje social central el maltrato a los adultos mayores, valiéndose de actores de gran prestigio nacional. Este vehículo de comunicación ha sido objeto de múltiples estudios académicos, que lo identifican entre los principales determinantes sociales de cambios demográficos, como por ejemplo la disminución de la fecundidad.<sup>17</sup> Así, no es de extrañar que haya desempeñado también un importante papel en la concientización de la sociedad sobre la importancia de disponer de un estatuto que proteja al adulto mayor.

En síntesis, lo importante de la promulgación de la ley del EAM es su peso simbólico. Su aprobación fue, según Veras, un hecho político, más el sentido de “políticas públicas” que en el de obras de “político”.

Para el relator de este proyecto, diputado Silas Brasileiro, ya se obtuvieron considerables avances con la edición de la ley que instituyó la PNAM. Incorporando algunos substitutivos, el EAM cuida esencialmente de la actuación del poder público en la promoción de las políticas sociales básicas de atención al adulto mayor y consolida los derechos ya asegurados en la Constitución Federal, sobre todo protegiendo al adulto en situación de riesgo social. Son nuevas exigencias de la sociedad brasileña para la atención al adulto mayor.<sup>18</sup>

### *El estado actual del Estatuto do Idoso*

Transcurrió casi una década entre la promulgación de la PNAM y la aprobación del Estatuto del Adulto Mayor. Gran parte de esta demora se debió al momento político, al vaivén de la movilización social y a los cambios de gobierno. Fueron tres los presidentes involucrados: Itamar Franco (1991-1993), Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y Luis Ignacio Lula da Silva (2003, año de aprobación del Estatuto). Pero la discusión del EAM, en realidad, ocupó un periodo menor, entre 1999 y el 2000, aproximadamente. Actualmente, el EAM tiene menos de dos años de

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Faria y Pottery 1994, Potter, 2002.

<sup>18</sup> Un informe bastante exhaustivo sobre las discusiones en seminarios, encuentros políticos y debates con la sociedad civil puede verse en Relatório Silas Brasileiro (2001), Parecer sobre el Proyecto de Ley N° 3561, de 1997, que "Dispone Sobre el Estatuto del Adulto Mayor y da otras providencias", disponible en: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, Atualização: CAOPPI - Pessoas Portadoras de Deficiência e Idosos, [en línea] [http://www.mp.mg.gov.br/caoppdi/legisla/projlei/pl\\_est69.htm](http://www.mp.mg.gov.br/caoppdi/legisla/projlei/pl_est69.htm), consultado el 5 de julio del 2005.

existencia, es decir, es un instrumento legal que acaba de nacer y que está en la fase inicial de su implementación.

### 3. Colombia

El caso seleccionado para el análisis de los mecanismos participativos en Colombia fue el del proceso de formulación participativa de lineamientos generales de política social para Bogotá.

La institución encargada de la atención de la población en mayor condición de vulnerabilidad en Bogotá es el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el cual depende directamente de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Fue creado en 1960 como Departamento de Protección y Asistencia Social<sup>19</sup> y reestructurado en 1968, con el nombre de Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.<sup>20</sup> En la actualidad plantea como su misión la de *“participar en la formulación de las políticas sociales del Distrito Capital y ejecutar acciones de promoción, prevención, protección y restablecimiento, desde la perspectiva de derechos, para la inclusión social de las poblaciones que están en situación de vulnerabilidad mediante la corresponsabilidad y la gestión entre la familia, la sociedad y el estado”* (DABS, 2005).

Entre los años 1999 y el 2002, mediante la celebración de contratos entre el DABS y la Caja de Compensación Familiar Compensar – Fundación Niño Jesús, se llevó a cabo un plan de acción con el enfoque de derechos, el cual se trabajó fundamentalmente con el grupo de población adulta mayor que era beneficiaria del subsidio definido en el libro IV de la Ley 100 de 1993 (Ley de Seguridad Social). De acuerdo con las publicaciones resultantes del trabajo desarrollado en el período referido,<sup>21</sup> *“se inició un proceso de atención bajo esta visión, para hacerlos y hacerlas visibles y partícipes como sujetos sociales autónomos, actores en escenarios familiares, políticos, económicos, culturales y sociales, y con posibilidades de organización y participación”*. En esa medida se identificaron personas mayores que pudiesen impulsar e incentivar procesos de cambio en sus pares, y se comenzó la construcción de redes de apoyo basadas en el afecto, la amistad y la vecindad.

El año 2000 es identificado como un momento importante, una nueva etapa del proceso, en la medida en que las personas de edad aprendieron a ejercer ciudadanía. Dicha expresión fue el resultado de la capacitación para ejercer sus derechos y sus deberes, y se hizo manifiesta en la posibilidad de jugar el rol de dinamizadores, de gestores de proyectos concretos en espacios locales, distritales y nacionales, y del mayor fortalecimiento de sus redes. Ejemplo de ello fueron los foros que realizaron —apoyados por los talleristas de la Fundación— con las juntas administradoras locales, los alcaldes locales y las organizaciones que en las localidades trabajan el tema de envejecimiento y vejez.

En esa época, crearon y registraron legalmente la Asociación Nacional para la Defensa de los Programas y Derechos de la Tercera Edad (ANDATER), y participaron activamente en la elaboración de un proyecto de ley para la tercera edad, que posteriormente gestionaron en el Congreso, pero que finalmente no fue aprobado.

En el año 2002, después de haber vivido la experiencia de los foros realizados a nivel local, organizaron un foro distrital en las instalaciones de la Fundación Niño Jesús con la participación del DABS, donde se presentaron los resultados del trabajo realizado en las localidades y se elaboró un documento final, que recogía conclusiones y propuestas a tener en cuenta para la elaboración de

---

<sup>19</sup> Acuerdo 78 del 1 de diciembre de 1960, del Concejo Municipal de Bogotá D. E.

<sup>20</sup> Decreto 3133 de la Presidencia de la República, del 26 de diciembre de 1968, capítulo IV, artículo 18, que reestructura la administración distrital. Informe de actividades, 1980. Bogotá.

<sup>21</sup> Los documentos mencionados son, entre otros: El efecto del Afecto y DABS (2002), *Voces del Alma: Memoria del proceso de formulación participativa de política social para Bogotá*, Bogotá, D. C.

políticas dirigidas a este grupo poblacional. En la actualidad, la organización ANDATER continúa vigente y tiene conformados capítulos en diferentes localidades de Bogotá.

En el espacio de la administración distrital, ya no en el comunitario, se creó en el año 2001 —con la expedición del Decreto 679— el Comité Distrital de Política Social (CDPS), el cual debería estar integrado por todas las entidades distritales, invitados especiales de otras organizaciones que funcionan en el distrito, un representante de cada grupo poblacional, un representante de los beneficiarios de los programas distritales, un representante de las universidades y otro de los gremios. Así mismo, se conformaron 20 comités locales de política social (CLOPS) —uno por cada localidad—, “*con el propósito de orientar y concertar la formulación de la política social en el Distrito*”.

La secretaría técnica del CDPS quedó a cargo del DABS, que diseñó un proyecto sobre políticas y modelos de intervención social, con el fin de coordinar la formulación de las políticas para los diferentes grupos poblacionales “*mediante la participación activa de las entidades del gobierno Distrital, los representantes de la sociedad civil, los gremios empresariales, las organizaciones sociales y comunitarias y las universidades*”.

En el año 2002, entre los meses de mayo y junio, el DABS convocó a las diferentes instancias y representantes mencionados, para que participaran en un “ejercicio colectivo de construcción de lineamientos de política social”, objeto de esta investigación. La experiencia, como tal, se describe a continuación.

Es necesario aclarar que el DABS no depende de las instancias nacionales, sino directamente de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y en esa medida tanto sus propuestas como sus acciones se circunscriben únicamente al marco geográfico de la ciudad capital. Por ello, el caso identificado para esta investigación es de carácter local<sup>22</sup> y no nacional.

De acuerdo con la información suministrada por las funcionarias del DABS en la reunión inicial, la experiencia corresponde al trabajo desarrollado en los años 2002 y 2003 en Bogotá Distrito Capital, en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo 2001–2004. En consecuencia, no se analiza de manera directa la experiencia desarrollada en los años anteriores (la cual se menciona de manera muy general en el marco de referencia), pero sí se tiene en cuenta como un elemento determinante en el desarrollo de este estudio.

Entre las acciones que refiere el DABS para dar inicio a esta experiencia específica están el diseño del programa “*Cartas de navegación para la política social*”, y del proyecto “*Políticas y modelos de intervención social*”; así como el desarrollo de investigaciones sobre la situación de los grupos de población de mayor vulnerabilidad (estados del arte): niños, jóvenes, mujeres, personas mayores y familia.<sup>23</sup>

Como ejes, se identificaron la perspectiva de derechos, el enfoque de género y la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el estado (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002a), y dentro de este mismo planteamiento se argumentó la necesidad de “*contar con la participación activa de las entidades del Distrito Capital, de representantes de la sociedad civil, y de la academia*” (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002a).

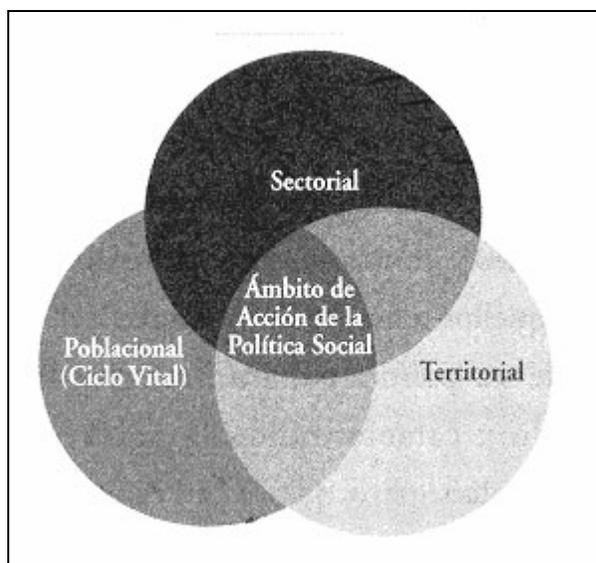
---

<sup>22</sup> Es importante hacer la aclaración porque Bogotá es sólo uno de los 1200 municipios que componen el país. No obstante, su condición de distrito capital de la república hace que la experiencia tenga difusión y resonancia, lo cual no necesariamente significa que sea la única experiencia del país con enfoque participativo.

<sup>23</sup> El grupo de los jóvenes no fue trabajado dentro de este mismo proceso, sino que quedó bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo de Acción Comunal. De hecho, tanto en las publicaciones revisadas sobre la propuesta general, como en las entrevistas realizadas a los funcionarios o demás profesionales que intervinieron directamente en el proceso de construcción de todo el modelo, sólo se hace mención al trabajo desarrollado por el DABS. La única excepción se presenta en la publicación de los estados del arte. Esto es muy interesante para el análisis, sobre todo si se tiene en cuenta que en la misma propuesta se ha planteado la importancia del trabajo intersectorial.

El enfoque con el cual se trabajó la propuesta, y que se resalta como uno de los elementos importantes en los debates técnicos, fue el de la interrelación entre lo sectorial, lo poblacional y lo territorial. Según afirman, esto permitió “mirar cómo se construía la política social desde la realidad de los acontecimientos locales y desde las necesidades de una población ubicada geográficamente ... Pensar en grupos poblacionales exigía la integración de acciones y el desarrollo de competencias diferenciadas, que debían dar respuestas a las demandas específicas de los distintos grupos de población” (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002b).

Diagrama 2  
LA DIMENSIÓN POBLACIONAL



Fuente: Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, *Experiencias innovadoras*, Bogotá, 2002.

Para las investigaciones del “Estado del arte sobre la situación de los diferentes grupos poblacionales”, el DABS contrató varias universidades, las cuales deberían tener como marco de referencia los últimos diez años, es decir, el período comprendido entre 1990 y el 2000. En el caso de las personas de edad, este trabajo fue desarrollado por el Instituto del Envejecimiento, de la Universidad Javeriana.

Así mismo, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, también de la Universidad Javeriana, fue contratada para elaborar una propuesta metodológica, que contemplaba varias fases:<sup>24</sup>

- a) El estudio de experiencias internacionales, nacionales, distritales y locales, sobre procesos de participación en la construcción de políticas públicas.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> La información fue tomada de la entrevista con Adriana Delgado, decana en el 2002 de la Facultad de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales y directora del proyecto que contenía la propuesta metodológica para la realización de los talleres.

<sup>25</sup> Entre las experiencias seleccionadas se estudiaron las siguientes: en el ámbito internacional, la elaboración de los presupuestos participativos de Porto Alegre, del Estado de Río Grande do Sul y de Ciudad de Recife en el Brasil; el Programa de Apoyo a las Reformas Sociales (Proares) en Brasil y el Fondo de Promoción de las Iniciativas Comunitarias (Procomunidad), en República Dominicana, ambas apoyadas por el BID. En el ámbito nacional se estudiaron las experiencias de Agenda 21 en la región amazónica, Municipios Saludables por la Paz y Hacia una Política Pública de Juventud. En los ámbitos distrital y local se estudiaron los Encuentros Ciudadanos y la Política de Salud para Niños Menores de diez años en Bogotá y se revisaron el Programa de Desarrollo Local (PDL) y el de Desarrollo Integral Local (DIL) en las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) en Bogotá (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002b).

- b) La reflexión y análisis de los funcionarios implicados en el proceso, sobre una serie de conceptos básicos tales como política social, bienestar, grupos vulnerables, a fin de evitar malentendidos y lograr una necesaria unificación de conceptos.
- c) Una estrategia de convocatoria, que consistía en la elaboración del levantamiento general de datos sobre organismos privados y públicos, organizaciones comunitarias, universidades, asociaciones y demás entidades que estuviesen trabajando con los diferentes grupos poblacionales que se habían identificado como de mayor vulnerabilidad. Estos directorios se fueron ajustando, mediante comunicaciones telefónicas, con el fin de dejar sólo a aquellos que cumplieran con un perfil establecido previamente, con lo cual se buscaba que a los talleres asistieran quienes fuesen representativos en el trabajo correspondiente a cada grupo poblacional, es decir, “*que estuvieran activamente vinculados a los problemas de ese grupo*” (Delgado, 2005). Esta estrategia fue definida por su autora como “Estrategia de participación selectiva y calificada”. “*Los criterios de selección eran: 1) sólo organizaciones, 2) sólo organizaciones activas, 3) sólo representantes de esas organizaciones, y una serie de requisitos como tiempo funcionando y tipo de actividad*” (entrevista a la Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana).
- d) Planificación y montaje de cuatro talleres, uno por grupo poblacional. Cada taller, a su vez, fue desarrollado en cuatro sesiones de trabajo (durante los meses de mayo y junio del 2002), teniendo en cuenta diferentes momentos (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002b):
1. Contextualización del evento, explicación de la metodología y de los objetivos e información sobre el plan de desarrollo, estados del arte, diagnósticos sociodemográficos y normatividad nacional e internacional.
  2. Trabajo en grupos y subgrupos organizados por ejes temáticos, los cuales a su vez fueron definidos “*de acuerdo con la clasificación de la serie de derechos: de supervivencia, de desarrollo, de protección y de participación, o por problemáticas de orden sectorial: salud, educación, vivienda, etc.*”. Como es de suponer en la aplicación de este tipo de metodologías, cada mesa temática contó con la orientación de una persona que cumplía las funciones de facilitadora, y otra las de relatora.
  3. La organización y conducción de reuniones plenarias donde se presentó el trabajo desarrollado por las mesas.

Este proceso no se llevó a cabo solamente con —o para— la población adulta mayor, sino que fue el mismo que se aplicó a los cuatro grupos poblacionales previamente identificados. No obstante, se trabajó con cada uno de ellos por separado.

En el caso del taller de lineamientos de políticas para la población adulta mayor, asistieron al evento, de acuerdo con el registro de participantes, 126 personas, de las cuales 52 eran representantes del sector oficial (41%) —especialmente del DABS—; cinco de la academia (4%); dos de una caja de compensación familiar (2%) y cuatro de hogares de ancianos (3%). El 50% restante lo componían representantes de organizaciones no gubernamentales, grupos que trabajan con las comunidades y, finalmente, asociaciones y líderes de adultos mayores.<sup>26</sup>

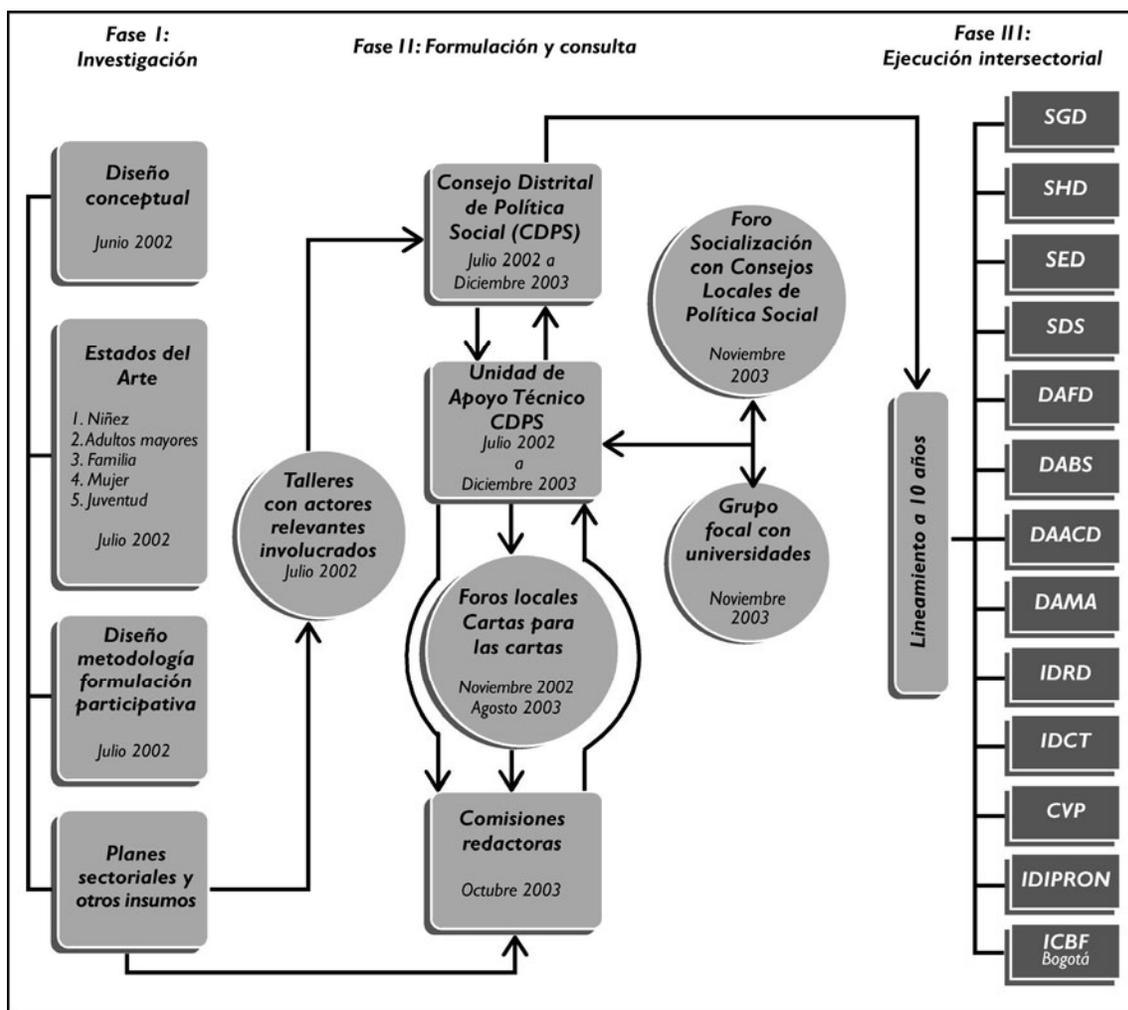
La segunda parte de la experiencia participativa la constituyó la realización de foros locales, con el fin de divulgar y validar los lineamientos trabajados en los talleres (segunda fase de las

<sup>26</sup> Tomado de: Formulación de Políticas Sociales para adultos/as mayores - directorio de participantes. (copia de uno de los asistentes al evento) Habría que precisar esta fuente, si hay un original, mejor aludirlo.

cartas de navegación para la política social). En total se realizaron 11 foros, en los que participaron representantes de las 20 localidades en las que se encuentra organizada administrativamente la ciudad de Bogotá.

La unidad de apoyo técnico del CDPS desarrolló simultáneamente reuniones para formular valores, principios y propósitos de la política y revisar los lineamientos construidos durante todo el proceso. Para una mejor ilustración, a continuación se presenta el diagrama del proceso de construcción participativa de lineamientos de política social, elaborado por el equipo técnico del DABS (véase diagrama 3).

**Diagrama 3**  
**RUTA DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA SOCIAL**



Fuente: tomado de "Lineamientos generales de Política social para Bogotá" (2002).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Las entidades a las que se refiere la fase III "Ejecución intersectorial" son en su orden las siguientes: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Departamento Administrativo de Medio Ambiente, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Caja de Vivienda Popular, Instituto Distrital de Protección para la Niñez, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —regional Bogotá. El Consejo Distrital de Política Social (CDPS), que es presidido por el Alcalde Mayor de Bogotá, está conformado por las entidades mencionadas y tiene como invitados permanentes a: un representante de las cajas de compensación familiar, un representante de las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, que trabajan con el sector social, un representante de cada grupo poblacional, un representante de los beneficiarios de los programas distritales, un representante de las universidades y un representante de los gremios.

### 3.1 Estado actual de los lineamientos de política social para las personas mayores

A la fecha no se conoce una política pública en favor de las personas de edad en Bogotá D. C. De acuerdo con la información suministrada en las entrevistas, algunas personas mayores líderes de sus localidades asisten regularmente a las reuniones de los Consejos Locales de Política Social que funcionan en las alcaldías de las localidades, y al Consejo de Mayores de Bogotá, que se reúne en una de las instituciones del DABS (Centro Bosque Popular). A dichas reuniones también son invitadas otras instituciones u organizaciones que desarrollan acciones en favor de las personas de edad en la localidad. El DABS es la institución que lidera los procesos, y selecciona a los líderes mayores que integran los consejos, los cuales, en su mayoría, son receptores del subsidio que se les entrega mensualmente.

Las personas de edad entrevistadas reconocen estos como espacios importantes de participación, porque *“pueden presentar sus opiniones y propuestas y trabajar conjuntamente”*. Destacan como uno de sus principales logros la asignación de nuevos subsidios, dependientes del presupuesto de las alcaldías menores, aunque este beneficio es más limitado. No obstante, hay personas mayores que expresan que el trabajo está demasiado direccionado por el DABS, y que eso hace perder la objetividad de las personas de edad en el trabajo comunitario.

Por su parte el Concejo Distrital de Política Social (espacio institucional del distrito liderado por el DABS) realizó una reunión en el 2004, en la que trabajaron conjuntamente el equipo de la administración saliente y el del nuevo gobierno distrital. Con base en los lineamientos de política social elaborados en el 2002 se hizo un ejercicio de proyección a diez años, en el cual se trató de identificar y priorizar —desde las competencias de cada institución— sus posibilidades reales de cumplimiento.<sup>28</sup>

En el desarrollo de esta investigación se conocieron los siguientes documentos, que enmarcan las propuestas de lineamientos de política social para Bogotá, a nivel general, y que fueron trabajados en dos espacios diferentes (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002a):

1. La publicación “Concierto de voces”, que recoge los resultados de los talleres realizados en el año 2002 con la participación de diferentes representantes institucionales, y de los grupos poblacionales identificados como de mayor vulnerabilidad, entre los cuales se encuentran los adultos mayores. Allí se presentan, agrupadas en cuatro ejes de trabajo (seguridad social, productividad e ingresos, protección, reconocimiento y participación) las situaciones adversas a modificar, con sus respectivos objetivos, lineamientos y observaciones.
2. Un documento borrador del Consejo Distrital de Política Social, “Lineamientos generales de política social para Bogotá 2004 – 2014”, del año 2003, en el que se identifican aspectos como el marco legal y normativo, situación general de la población en Bogotá, objetivo general, valores que orientan la política social, principios guía, propósitos generales de la política, lineamientos de la política social, escenarios tendenciales, escenario prospectivo, metas, estrategias para el desarrollo de la política, recomendaciones, mecanismos de actualización de la política. Sin embargo, no todos los temas referidos están desarrollados en el documento.
3. El Plan de Desarrollo de la actual administración distrital 2004 – 2008,<sup>29</sup> que incluye a la población adulta mayor —tanto en las políticas como en las estrategias y los

<sup>28</sup> Entrevista realizada a funcionaria de una de las entidades distritales que participó en esta reunión.

<sup>29</sup> El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004 - 2008 se adopta mediante Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004 del Concejo de Bogotá.

programas del eje social— como uno de los grupos vulnerables a quienes se les debe ofrecer especial atención.

Es importante observar que quienes no tienen relación directa con la Alcaldía o el DABS, es decir, representantes de instituciones académicas o de aquellas privadas cuya misión está encaminada a trabajar con la problemática del envejecimiento y la vejez, sienten que no ha habido continuidad en el proceso, pues participaron en los talleres del año 2002, recibieron la publicación, pero no han sido convocadas nuevamente.

## 4. Chile

### 4.1 Antecedentes de la Política Nacional para el Adulto Mayor e institucionalización del tema del envejecimiento

En Chile, la temática del envejecimiento de la población adquiere relevancia pública a partir de 1990, con el retorno al sistema democrático de gobierno.

Si bien en 1974 la creación del Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAN), una organización subvencionada por el Estado, y la creación y puesta en escena de distintas organizaciones abocadas a mejorar la situación de las personas mayores en situación de pobreza, evidenciaba de algún modo la inclusión de la problemática de las personas mayores en la agenda pública nacional, se trataba de la concepción de los adultos mayores —“*los ancianos*”— como un grupo al que se le debía proporcionar *asistencia* para mejorar sus condiciones de vida. Es decir, estas instituciones constituían entonces y hoy organismos que brindaban protección a las personas mayores.

A partir de 1990 es posible diferenciar tres etapas dentro del desarrollo institucional de la temática del envejecimiento en Chile:

La primera, de posicionamiento del tema en el ámbito público, se puede ubicar entre 1990 y 1994. Entre estos años, la idea proteccionista comienza a cambiar paulatinamente con los estudios realizados por el recién instituido Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), organismo estatal al cual se le encargó abarcar la temática de los adultos mayores y emprender las acciones necesarias para mejorar el estado de esta población, considerada conjuntamente con las mujeres, niños y jóvenes como *grupos socialmente vulnerables*.

Los primeros diagnósticos sobre las personas mayores en Chile dieron cuenta del aumento sostenido de la población de 60 años y más (10% de la población total del país en 1990),<sup>30</sup> y como resultado del análisis de sus condiciones de vida en diferentes ámbitos, tales como la situación socioeconómica, previsional, de salud, de vivienda y educacional, se plantea la necesidad de formular una política específica para los adultos mayores.

Es así como a partir de los lineamientos de políticas realizados por el MIDEPLAN se observa una concepción menos asistencialista de las personas mayores: “*En este sentido, será esencial mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, del presente y del futuro, pero fundamentalmente aprender a envejecer, romper los mitos y prejuicios que el estado de vejez implica en la sociedad actual, para de esa manera poder llevar a cabo efectivamente la tarea de integración, considerándolos como actores sociales relevantes y no como meros espectadores y/o víctimas*” (MIDEPLAN, 1993, p. 12).

---

<sup>30</sup> En total 1.302.258 (MIDEPLAN, 1993).

Esta noción de adultos mayores, que son *sujetos sociales capaces*, pero marginados, discriminados y excluidos de la mayoría de las instancias de desarrollo social, cobra fuerza en este período y se profundiza con la formulación de la Política Nacional en 1996.<sup>31</sup>

Con estos antecedentes se crea, en enero de 1995 y por medio del Decreto Presidencial N° 27, la Comisión Nacional para el Adulto Mayor, iniciándose la segunda etapa de discusión y formalización de la temática del envejecimiento y la situación de los adultos mayores, la que puede ubicarse entre 1995 y el 2002.

El objetivo principal de la comisión fue la realización de un diagnóstico de la situación de la población mayor para la propuesta de una política. Presidida por la entonces primera dama —Marta Larraechea de Frei— y dependiente del Ministerio Secretaría General de la República, la comisión se caracterizó por reunir a representantes de todas las áreas relacionadas con la temática del adulto mayor en la época,<sup>32</sup> y se dividió en cuatro subcomisiones:

- a) Aspectos socioculturales y demográficos del envejecimiento;
- b) Seguridad y previsión social;
- c) Salud y adulto mayor;
- d) Organizaciones de atención del adulto mayor y redes de apoyo.

El trabajo de la comisión se realizó en 16 sesiones de cada una de las subcomisiones y ocho sesiones plenarias, además de 1) la organización de seminarios (uno interno y otro de carácter nacional), 2) un plan de sensibilización a través de los medios de comunicación acerca del tema de los adultos mayores, y 3) la realización de reuniones con organizaciones locales de adultos mayores (gremios, iglesias, casas de todos, entre otras) y jefes de programas de adulto mayor municipales.

Finalizado el período de trabajo, la comisión entregó un informe el 1 de octubre de 1995 (Comisión Nacional para el Adulto Mayor, 1995), “Día Internacional del Adulto Mayor”, que estaba compuesto de una primera parte diagnóstica y una segunda parte de propuestas para el desarrollo de una política social para el adulto mayor.

En general, el diagnóstico permitió verificar que las carencias de la población adulta mayor en el país se expresaban principalmente en la falta de una cobertura de salud que fuera específica para las necesidades de las personas mayores. Además, esta población tenía muy escasas posibilidades de acceso al trabajo y las pensiones de vejez entregadas eran insuficientes y de bajo monto, lo que determinaba que las personas mayores se volvieran dependientes de sus familiares o de las instituciones aún cuando les fuera posible llevar una vida activa. Pero, sin duda, el aporte más significativo del diagnóstico es que revela que la población adulta mayor se encontraba, a mediados de la década de 1990, excluida de la vida social a causa de elementos culturales que fomentaban una imagen de la vejez como sinónimo de aislamiento, mala salud y dependencia. A causa de esto, las políticas sociales referidas a los adultos mayores del país debían enfocarse en la reintegración social de esta población: *“En Chile, la forma prevaleciente como los adultos mayores enfrentan las condiciones sociales de vida menoscabantes se caracteriza por significar la vejez como un período donde el deterioro es algo esperable y natural causado en pequeña parte por una disminución en las condiciones físico – orgánicas y, en gran parte, por las características de la*

---

31 Una experiencia importante que refleja este cambio de orientación en la formulación de las políticas es la “Casa de Todos” de Ñuñoa, lugar de encuentro y de desarrollo de actividades para los adultos mayores de esa comuna patrocinado por el MIDEPLAN, que con frecuencia es señalada como un ejemplo pionero de instancias participativas de ese sector poblacional.

32 La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para el Adulto Mayor convocó, además de representantes del Ejecutivo y el Legislativo, a las organizaciones que entonces se encontraban trabajando con adultos mayores en el área de la salud, académica, en instituciones y fundaciones de beneficencia, además de representantes de organizaciones de adultos mayores, como la Central Unitaria de Pensionados y Montepiadas de Chile (CUMPEMCHI), la Casa de Todos y la Agrupación de Profesionales Jubilados.

*sociedad. Por consiguiente, la actitud más generalizada que asumen frente al envejecer es una resignación y apatía frente a lo que les acontece”.*

Este rasgo cultural, que redundaba en una concepción errada de las personas mayores, inhibía su participación en las actividades sociales y estrechaba los márgenes de operación de las políticas y programas, restringiéndolas a la superación de los problemas específicos derivados de la imagen arraigada socialmente de la vejez más que a la prevención y al mejoramiento integral de sus condiciones y calidad de vida en el marco de las acciones estratégicas para enfrentar el envejecimiento de la población. El nuevo enfoque, promovido por la comisión, apunta a comprender el envejecimiento de las personas como una parte del ciclo de vida, y no como su final.

Junto con la información de las condiciones de las personas mayores en Chile, el informe entregaba los lineamientos para la formulación de una política nacional específica para la población mayor. A esta propuesta subyace, en primer lugar, la idea de que el proceso de envejecimiento está determinado tanto por el deterioro orgánico individual como por factores sociales, y por ello se debían desarrollar prácticas que mejorasen las condiciones de vida actual de los adultos mayores, y a la vez prevenir, puesto que en 1995 se estimaba que para el 2025 un 16% de la población tendría más de 60 años.<sup>33</sup> En segundo lugar, prevalece también la idea de que la política debería plantearse bajo la premisa que el envejecimiento es un proceso que involucra a toda la sociedad, de manera que el enfoque que debía utilizarse era que la vejez es una parte del ciclo de vida determinada por las condiciones sociales en las que se desenvuelve el individuo, y que son las propias personas mayores las que tienen un rol activo en la mejora de estas condiciones: *“Lo más importante de este enfoque es que no ve al adulto mayor como un mero receptor de bienes y servicios, sino que le atribuye un rol protagónico y lo concibe asimismo como un recurso para prestar a otros apoyo de tipo cognitivo, emocional y ayuda, siendo muy importante el intercambio que se pueda dar al respecto entre sus pares etarios o coetáneos”* (Comisión Nacional para el Adulto Mayor, 1995).

Teniendo en cuenta que en 1995 la población de más de 60 años se encontraba en condiciones de participar en la vida social, y aún más, que este grupo etario podía y debía ser parte integrante activa del acontecer en su comunidad, la comisión proporcionó recomendaciones referentes a los principios que debían contener las políticas para los adultos mayores, un listado de cuáles deberían ser estas políticas, y las acciones estratégicas para su ejecución.

Esta propuesta se sustentaba en los siguientes principios:

1. Justicia y solidaridad;
2. Fortalecimiento de la familia;
3. Autonomía del adulto mayor;
4. Participación social;
5. Prevención;
6. Flexibilidad ante la diversidad de situaciones del adulto mayor;
7. Descentralización de las políticas;
8. Coordinación como principio sustentador de eficiencia y eficacia (Comisión Nacional para el Adulto Mayor, 1995).

Con estas directrices se sentaron las bases de la PNAM, la que fue revisada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno y aprobada en marzo de 1996 por un Comité de Ministros del Área Social: *“Este es el documento que se entrega a continuación: la política aprobada por el Gobierno*

---

<sup>33</sup> Según estimaciones y proyecciones recientes, este porcentaje se elevaría a 18,2% de población adulta mayor sobre la población total al 2025 (CELADE, 2003).

*en favor de los adultos mayores. Deberá servir de marco general, que dé significado y sentido a los programas y acciones específicas en favor del Adulto Mayor”* (Gobierno de Chile, 1996).

Tras la entrega del informe el trabajo de la comisión terminó, y el Presidente Frei, mediante un Decreto Presidencial N° 203, del 27 de noviembre de 1995, creó el Comité Nacional para el Adulto Mayor, quedando establecido que debería ser presidido por la primera dama de la república, y compuesto por diez miembros, más una Secretaría Ejecutiva a cargo de Manuel Pereira López.

Este Comité estuvo en funcionamiento hasta septiembre del 2002, y entre las acciones que tuvo a cargo estaban la difusión y seguimiento de la política nacional. En efecto, el comité fue el primer organismo que se ocupó de implementar la política, coordinando acciones de los distintos actores involucrados en cinco orientaciones estratégicas:

- a) Búsqueda del impacto social y efecto multiplicador de las acciones: se refiere específicamente a la realización de actividades masivas que pudieran producir impacto social o tuvieran un efecto beneficioso para los adultos mayores.
- b) Participación social: se relaciona con la creación de instancias de integración social de los adultos mayores a nivel comunal, provincial, regional y nacional, a través del fortalecimiento de la asociatividad, lo cual fomenta la integración social.
- c) Descentralización de la política social: el criterio de descentralización es esencial para que la implementación de la Política Nacional sea eficiente, de manera que se ha buscado potenciar su aplicación a nivel regional, y especialmente a nivel comunal.
- d) Coordinación de los servicios públicos: que los recursos y esfuerzos se encuentren sectorizados provoca acciones desconcertadas y duplicidad de esfuerzos de los servicios públicos, además de impedir que se comprenda que el envejecimiento es un tema social, y no una problemática específica de uno u otro sector.
- e) Capacitación: de funcionarios y de los propios adultos mayores a niveles regional y comunal.

Un logro importante del comité nacional fue impulsar la institucionalización de un organismo estatal que se encargara de la implementación de la política y el diseño de programas, tal como establecía el primer objetivo instrumental de la política nacional.<sup>34</sup> En enero de 1999 el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley para la creación del *Servicio Nacional del Adulto Mayor* (SENAMA), que fue aprobado en julio del 2002. El 17 de septiembre de ese año el presidente Ricardo Lagos promulgó la ley en el Congreso,<sup>35</sup> y en noviembre fue designado Manuel Pereira como director del SENAMA. La nueva institución comenzó su funcionamiento en enero del 2003: “*Créase el Servicio Nacional del Adulto mayor, en adelante el Servicio, como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia*” (Ley 19.848, artículo 2°). A partir de entonces se inicia la tercera etapa de formalización institucional de la temática de los adultos mayores en Chile. Los objetivos y funciones del Servicio son los siguientes:

Objetivos:

- a) Velar por la plena integración del adulto mayor a la sociedad.
- b) Proteger al adulto mayor ante el abandono e indigencia.

<sup>34</sup> Primer Objetivo Instrumental de la Política: Institucionalizar la temática del Adulto Mayor en el aparato estatal (Gobierno de Chile, 1996, p. 19).

<sup>35</sup> Ley 19.848, que crea el Servicio Nacional para el Adulto Mayor.

- c) Hacer valer los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen a los adultos mayores.
- d) Velar por la no discriminación y marginación de los adultos mayores.

Funciones:

- a) Proponer políticas y coordinar acciones, especialmente del sector público, que faciliten la integración del adulto mayor en todos los ámbitos sociales, ya sea en la familia, en la educación, en el trabajo y en la recreación, entre otros.
- b) Coordinar acciones y programas entre el sector privado y público.
- c) Prestar asistencia técnica y supervisar a organismos privados con y sin fines de lucro que brinden acogida y atención integral al adulto mayor ([www.senama.cl](http://www.senama.cl)).

La Ley 19.848 contempla también la conformación de un órgano asesor del director del Servicio, el Comité Consultivo, presidido por el propio director e integrado por siete académicos de universidades, reconocidos por su experiencia en la temática del adulto mayor, cuatro representantes de organizaciones de adultos mayores que estén registradas por el SENAMA (Ley 19.848, artículo 60), designados por el presidente. Además lo componen cuatro personas naturales o jurídicas que presten servicio remunerado o no a adultos mayores, los que pueden ser reelegidos.

Las funciones del Comité Consultivo son:

- a) Asesorar al director nacional en todo lo relativo a las acciones, planes y programas del Servicio sometidos a su consideración;
- b) Realizar las sugerencias que estime convenientes;
- c) Formular al director nacional las observaciones y proposiciones que considere necesarias;
- d) En general, dar su opinión en las materias en que se solicite su colaboración (Reglamento del Comité Consultivo del Adulto Mayor, artículo 5°).

Además del SENAMA, en enero del 2004 el presidente creó el Comité de Ministros para el Adulto Mayor, que funciona como un organismo superior de reunión y coordinación de las distintas visiones y campos de acción en el tema de los adultos mayores (Instructivo presidencial que crea el Comité de Ministros para el Adulto Mayor), y está integrado por siguientes ministros:

- a) Ministro Secretario General de la Presidencia, como presidente;
- b) Ministro de Planificación y Cooperación;
- c) Ministro de Educación;
- d) Ministro de Salud;
- e) Ministro del Trabajo;
- f) Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales;
- g) Ministro del Consejo Nacional de la Cultura.

Se nombran además ocho invitados permanentes, entre los que se encuentra el director del SENAMA, quien actúa además como Secretario Ejecutivo del comité.

El Comité de Ministros posee tres orientaciones prioritarias de desarrollo de acciones:<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Correspondientes a las orientaciones estratégicas del MIPPA.

- a) Personas de edad y el desarrollo integral;
- b) Fomento de la salud y bienestar en la vejez;
- c) Creación de un entorno propicio y favorable.

## **4.2 Descripción de la Política Nacional para el Adulto Mayor**

La PNAM aprobada en 1996 se estructuraba en función de siete principios, un objetivo general, siete objetivos específicos que operacionalizaban el general y cinco objetivos instrumentales, que expresaban acciones concretas de materialización de los específicos. En ediciones posteriores del documento se realizaron algunas modificaciones y precisiones de los contenidos. El cuadro 6 presenta una comparación entre la propuesta de política entregada por la comisión nacional y la primera edición de la PNAM.

Aun cuando se le han realizado algunas modificaciones a la política, mantiene en la actualidad los mismos contenidos que habían sido propuestos por la comisión nacional, los que se redistribuyeron para formar la estructura de a) Principios, b) Objetivo General, c) Objetivos Específicos y d) Objetivos Instrumentales, que después se corrigió para presentar la equidad y solidaridad intergeneracional como valores que sustentan la política.

Aunque no hay claridad sobre las reales diferencias entre los objetivos específicos e instrumentales, se puede señalar que el documento de la política parte de elementos generales para llegar a una serie de líneas de acción para el cumplimiento del objetivo general o meta. Aún así, resulta que a cada objetivo específico no le corresponde un objetivo instrumental, y que con la ejecución de alguno de ellos, como la “institucionalización de la temática del envejecimiento” cumplida con la creación del SENAMA, sólo se eliminan los objetivos instrumentales y no se agregan nuevos.

Son destacables los contenidos que se refieren de manera específica a la participación social de los adultos mayores: el fomento de la participación social, que ha permanecido como objetivo específico de la política, materializándose en el segundo objetivo instrumental: fomento de la asociatividad de los adultos mayores.

Cuadro 6

**CHILE: SÍNTESIS COMPARATIVA DE LA PROPUESTA ENTREGADA POR LA COMISIÓN NACIONAL Y LA PRIMERA EDICIÓN DE LA PNAM**

Propuesta de Política de la Comisión Nacional para el Adulto Mayor (1995)	Política Nacional para el Adulto Mayor. 1996 (1ª edición)
<p><b>Principios</b>, entendidos como “<i>opciones fundamentales</i>” que en conjunto “<i>constituyen una explicitación de los valores que fundamenta y da significado más trascendente a las políticas que se proponen</i>” (CNAM, 1995, p. 87):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Justicia y solidaridad: valores centrales que inspiran las políticas sobre adultos mayores.</li> <li>• Fortalecimiento de la familia.</li> <li>• Autonomía del adulto mayor.</li> <li>• <b>Participación social.</b></li> <li>• Prevención.</li> <li>• Flexibilidad ante la diversidad de situaciones del adulto mayor.</li> <li>• Descentralización de las políticas.</li> <li>• Coordinación.</li> </ul> <p>Políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover un nuevo trato hacia el adulto mayor que signifique valorar positivamente su aporte a la sociedad.</li> <li>• <b>Fomentar la participación social.</b></li> <li>• <b>Promover activamente las organizaciones de adultos mayores.</b></li> <li>• Favorecer los programas y acciones que tienden a elevar la calidad de vida de los adultos mayores que viven en la pobreza.</li> <li>• Procurar que el adulto mayor se mantenga el máximo de tiempo en su hogar, con el apoyo de su familia.</li> <li>• Incrementar la educación e investigaciones sobre el proceso de envejecimiento.</li> <li>• Propiciar la formación profesional y/o capacitación en las áreas de geriatría y gerontología social.</li> <li>• Fomentar todos los servicios y acciones que tengan un carácter o valor preventivo, tanto para la salud física, psíquica y social del adulto mayor.</li> <li>• Crear y fortalecer la institucionalidad técnico-administrativa para el desarrollo y coordinación de las políticas nacionales dirigidas a los adultos mayores.</li> <li>• <b>Favorecer las acciones descentralizadas que sean ejecutadas a nivel de la comuna y por organizaciones de base, especialmente de los propios adultos mayores.</b></li> <li>• Procurar soluciones de viviendas para los adultos mayores que las requieran en conformidad a sus distintas situaciones vitales.</li> <li>• Proponer modificaciones legales o generar los cuerpos jurídicos que posibiliten mejores condiciones de vida para el adulto mayor.</li> </ul>	<p><b>Principios</b>, entendidos como “<i>opciones fundamentales</i>” que “<i>dan sentido a las acciones que se proponen</i>” (Gobierno de Chile, 1996, p. 11).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad.</li> <li>• Solidaridad intergeneracional.</li> <li>• Autovalencia y envejecimiento activo.</li> <li>• Prevención.</li> <li>• Flexibilidad en el diseño de políticas.</li> <li>• Descentralización.</li> <li>• Subsidiariedad del Estado y su rol regulador.</li> </ul> <p>Objetivo General:</p> <p>“<i>Lograr un cambio cultural de toda la población sobre la valoración y trato hacia los Adultos Mayores, lo cual implica una percepción distinta sobre el envejecimiento y, alcanzar mejores niveles de calidad de vida para todos los Adultos mayores</i>”.</p> <p>Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la participación social del adulto mayor.</li> <li>• Incentivar la formación de recursos humanos en las áreas de geriatría y gerontología.</li> <li>• Mejorar el potencial de salud de las personas mayores.</li> <li>• Crear acciones y planes preventivos y educativos.</li> <li>• Focalizar los subsidios estatales en los sectores más pobres de adultos mayores.</li> <li>• Fortalecimiento de la responsabilidad intergeneracional en la familia y la comunidad.</li> <li>• Fomento del uso adecuado y creativo del tiempo libre y la recreación.</li> </ul> <p>Objetivos Instrumentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalizar la temática del adulto mayor en el ap. estatal.</li> <li>• Fomentar la asociatividad del adulto mayor.</li> <li>• Territorialización y localización: privilegiar el ámbito de ejecución de las políticas sobre el adulto mayor.</li> <li>• Perfeccionar las normativas de seguridad social.</li> <li>• Mejorar los sistemas de atención a los pensionados.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### 4.3 La implementación de la Política Nacional para el Adulto Mayor

A partir de la creación del Comité de Ministros para el Adulto Mayor, el mecanismo por medio del cual se ha implementado la PNAM ha sido el Plan Nacional Conjunto. Si bien la implementación ya había sido iniciada por el Comité Nacional para el Adulto Mayor en 1996, y continuada por el SENAMA a partir del 2003, este plan nacional implica la *“gestión coordinada del sector público en procura del bienestar e integración familiar y social de los adultos mayores del país”* (www.senama.cl).

El objetivo general del Plan Nacional Conjunto es *“Traducir en acciones concretas la Política Nacional para el Adulto Mayor a través de la interacción, coordinación y cooperación intersectorial, orientadas a mejorar la calidad de vida, procurar una vejez activa y fomentar la participación integral de este grupo etáreo en nuestra sociedad”* (www.senam.cl).

El plan nacional se estructuró en función de las orientaciones prioritarias del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento:

- *Las personas de edad y el desarrollo integral*, con las principales áreas de intervención: educación y cultura; ocio, recreación y turismo y participación ciudadana.
- *El fomento de la salud y bienestar en la vejez*, cuya área de intervención principal es el ámbito de la salud.
- Creación de un entorno propicio y favorable, donde se han de intervenir las áreas de seguridad económica, jurídica y social, además de la vivienda, el transporte y el entorno.

El Plan Nacional Conjunto para el Adulto Mayor (PNCAM) se encuentra en la actualidad claramente relacionado con un programa financiado por el gobierno y el BID: Programa de Intervenciones Innovadoras para el Adulto Mayor. El objetivo de este programa es *“innovar y mejorar la entrega de servicios públicos para los adultos mayores y la capacidad de la demanda organizada de estos, contribuyendo así a que los adultos mayores accedan de manera equitativa y no discriminatoria a servicios de salud, educación, cultura, y otros provistos por el sector público de Chile, promoviendo una mayor y más calificada participación de sus organizaciones sociales”* (BID, 2005, p.1).

Este programa pretende combinar el mejoramiento de las ofertas de servicios públicos con la organización y empoderamiento de la demanda desde el ámbito local y sectorial.

El programa comprende cuatro componentes, que se desprenden de sus objetivos específicos:

- Fortalecimiento institucional del SENAMA.
- Mejoramiento de la coordinación intersectorial y territorial de la oferta pública de servicios para el adulto mayor.
- Promoción y desarrollo del valor social y ciudadanía activa del adulto mayor.
- Desarrollo de modelos innovadores de atención local para el adulto mayor (BID, 2005, p. 1).

### 4.4 Etapa actual de la Política Nacional para el Adulto Mayor

Desde 1996 hasta la actualidad la PNAM ha experimentado dos modificaciones tendientes a actualizar y reforzar sus contenidos.

En mayo del 2004, el Comité de Ministros para el Adulto Mayor aprobó una actualización de la PNAM, que incorporó un tercer valor que sustenta la política: “*Pleno respeto a la dignidad de los Adultos mayores y al ejercicio de sus derechos como personas y ciudadanos*” (Gobierno de Chile, 2004, p. 6). Este reconocimiento involucra el rescate del aporte que las personas mayores han entregado para el desarrollo de la comunidad. Por otro lado, es una manera de explicitar que los adultos mayores tienen los mismos derechos que todos los ciudadanos del país.

En esta nueva versión también se incorporaron tres nuevos principios:

- Equilibrio entre autonomía y coordinación;
- Investigación e innovación integrada y constante;
- Manejo articulado e integral de la información.

En relación con la temática de la seguridad social, el objetivo instrumental “*Perfeccionar las Normativas y programas referidos a la Seguridad Social*” se convirtió en un objetivo específico.

En abril del 2005 se presentó al Comité de Ministros para el Adulto Mayor el “Sistema Integral de cuidados para los Adultos Mayores dependientes”. Este sistema se planteó frente a la necesidad de organizar una cobertura de atención para los adultos mayores que se encuentran en estado de dependencia, los que hasta entonces no estaban directamente reflejados en la política. Se elaboró bajo el marco de los valores de la Política Nacional,<sup>37</sup> e incluye cuatro principios orientadores (SENAMA, 2005). Algunos de ellos ya están expresados en la PNAM:

- Retardar la dependencia.
- Flexibilidad en la aplicación de la política, considerando la diversidad de las situaciones de los adultos mayores.
- Subsidiariedad del Estado y su rol regulador.
- Permanencia en el hogar lo más prolongada posible.

---

<sup>37</sup> Equidad, solidaridad intergeneracional y pleno respeto a la dignidad de los adultos mayores y al ejercicio de sus derechos como persona y ciudadanos (Gobierno de Chile, 2004, p. 5).

### **III. Análisis comparativo de las experiencias**

---

#### **1. En el diseño**

Por tratarse de experiencias tan divergentes, el estudio comparativo se enfocó en los mecanismos a través de los cuales se materializó la participación en cada uno de los países. En los cuatro países seleccionados se observaron similitudes y diferencias en diversos aspectos. Por ejemplo, en cuanto al mecanismo empleado, en Argentina, Brasil y Chile se participó a través de reuniones; en Brasil también se realizaron foros nacionales y regionales y en Colombia a través de talleres.

La única similitud que prima en los cuatro países es que la convocatoria fue gubernamental, por lo tanto, tomando como base el anexo 1, se descarta la posibilidad de que en alguno de los países se haya alcanzado en la participación el nivel de toma de decisiones y empoderamiento.

Para la realización del estudio comparativo se tomaron en cuenta, por un lado, los aspectos inherentes a los mecanismos participativos (convocatoria, representatividad de la sociedad civil en el proceso, la dinámica del mecanismo y su valoración por parte de los informantes clave) y, por otro, la percepción que tuvieron las personas entrevistadas sobre la intensidad de su participación en cada uno de los casos nacionales, según la escala de niveles que plantea el estudio (sin participación, información, consulta, colaboración y toma de decisiones).

## 1.1 Representación

En Argentina, los entrevistados pertenecientes a las organizaciones de segundo y tercer grado señalaron un alto nivel de participación en la creación del Consejo Federal, y destacaron que las propias confederaciones incluidas en él son las que garantizaron la participación, por la cantidad de adultos mayores que representan: *“Desde la Secretaría de Desarrollo se creó un grupo técnico para hacer un estudio de las federaciones, confederaciones y que discutió las formas de representación. Hubo un buen diálogo. Nos reuníamos todos. Los convocados. Las confederaciones, las federaciones ... Sí, gente del PAMI, de la propia Secretaría”* (académicos y sociedades científicas).

La discusión de una versión articulada y final del Estatuto en Brasil fue hecha sobre un documento que integraba varios anteproyectos de estatutos. El proyecto debía ser discutido para ser aprobado. Se establecerá una comisión especial parlamentaria para tratar el asunto con la sociedad civil. Serafim Fortes, que hasta este momento opinaba que las bases no habían participado en las discusiones previas, reaccionaba así ante este hecho: *“En una actitud inusitada e histórica, esta Comisión Especial decide abrir las discusiones, organizando un Seminario, con la participación del Movimiento Social del Adulto Mayor, del Movimiento de los Jubilados, con representantes de la Sociedad Civil Organizada y representantes de organismos gubernamentales. De este modo, el debate sobre el Estatuto y su creación, que había sido conflictivo, retoma el lugar de proceso participativo junto con el movimiento social y la sociedad organizada. En conjunto, parlamentarios y representantes de la sociedad civil y gubernamental deciden trabajar los diversos proyectos, dividiéndose en grupos a partir de temas agregados y, así, discuten y reelaboran propuestas tomando como base el Proyecto de Paulo Paim, después presentadas, discutidas y decididas por el conjunto en Plenario. Así, en septiembre del 2001, después de la presentación final del relator Silas Brasileiro, contemplando íntegramente de las decisiones del conjunto, fue llevado por los presentes a la Presidencia de la Cámara de Diputados, a modo de una votación simbólica, pues había un acuerdo de los Partidos para su aprobación inmediata y completa”* (Fortes, 2004).<sup>38</sup>

En Chile, las organizaciones de adultos mayores tuvieron muy baja representación en la Comisión Nacional para el Adulto Mayor. Cuantitativamente, cuatro de sus 38 integrantes fueron convocados como sus representantes. También los representantes de los otros grupos interesados consideran que la participación de los adultos mayores en el diseño de la política nacional fue reducida o no estuvo bien organizada. Algunas personas mayores estiman que las organizaciones de adultos mayores más importantes de la época se automarginaron del proceso porque no estaban de acuerdo con la iniciativa gubernamental de elaborar una política nacional: *“Yo creo que cada uno aportaba, además que en ese tiempo, no había la presencia de los gremios, por ejemplo, de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), de lo que significan los viejos agrupados gremialmente, que creo que ahora van a estar representados, pero no lo estaban. Yo siempre hablaba de que ese era un vacío muy grande, ahora ellos en principio no querían estar en la Comisión, porque ellos tenían una posición, la posición tradicional ...”,* y acerca de la participación de adultos mayores en la comisión, *“No expresamente, porque el Presidente Frei en esto fue lamentablemente muy exigente porque nos dio siete meses para un trabajo que era de mucha envergadura, además que la gente tenía que seguir haciendo sus actividades porque esto no era pagado. No tuvimos tiempo para hacer, como hace el Parlamento en Chile, que para discutir una ley llama a gente representativa de la comunidad (...) Eso lamentablemente no lo pudimos hacer nosotros como Comisión porque fue muy poco tiempo, y había gente que se sentía 'interpretador', 'portavoz' de los adultos mayores, como por ejemplo la persona que venía de la fundación Las Rosas, del Hogar*

---

<sup>38</sup> Traducción libre.

*de Cristo, que conocían la vejez de los pobres, de los abandonados, de los que viven en casas de larga estadía, entonces tenían esa visión ellos y la daban a conocer, teníamos geriatras que daban el punto de vista de la enfermedad”* (gobierno nacional).

Los relatos de los entrevistados reflejan que no hay una percepción única de la intensidad de la participación de los adultos mayores en el diseño de la política nacional, y que su valoración se encuentra directamente relacionada con el grado de representación de los intereses personales en el documento final de la Política Nacional para el Adulto Mayor.

En Colombia, se deduce que los entrevistados no sienten que las organizaciones de adultos mayores tuvieron una representación equitativa en los talleres, ya que dentro de las observaciones que plantean para tornar más eficiente la participación, aluden a la falta que hizo el que todas las organizaciones fueran invitadas en la misma proporción, y que fueran convocadas las organizaciones de mayores afiliadas al DABS.

## 1.2 Disponibilidad de información

En Argentina, los entrevistados coinciden en que se hicieron actas, que se las leyó y que reflejaban sus opiniones y lo acordado. Así lo reflejan sus testimonios: un informante del gobierno sostuvo que “... *había una agenda acordada y también abierta en el momento de poder exponer. Realmente fue muy amplia la participación (...) Si, hay anotaciones*”. Los informantes pertenecientes a las federaciones y confederaciones coinciden en esta percepción sosteniendo que “... *se tomaron actas y después se distribuye la información. La Dirección de la Tercera Edad tiene a su cargo la distribución de la información*”, o que “*se tomaron anotaciones. Si, siempre hay personal técnico*”.

En el caso de Brasil, no se cuenta con datos respecto de la disponibilidad de información durante el proceso.

Algunos entrevistados de Chile recuerdan el levantamiento de actas durante las reuniones: “*Sí, se tomaban notas y al final cada uno tuvo que entregar un trabajo escrito, o sea, por lo menos yo lo entregué, yo hice un documento sobre todo lo que habíamos conversado, hablado, que era importante sobre todo en la temática de educación*” (académicos y sociedades científicas).

En tanto en Colombia, los entrevistados revelan que la información obtenida durante los talleres fue sumamente importante para su formación personal y de trabajo comunitario, sin embargo, coinciden en que los talleres hubieran sido más productivos si hubieran contado con esa documentación con anterioridad al evento, pues hubieran tenido la posibilidad de prepararse mejor.

## 1.3 Dinámica del mecanismo

Tanto en Argentina como en Brasil y Chile es muy difícil determinar cuántas reuniones o actividades se realizaron para que la sociedad civil participara en el diseño y formulación de las políticas, pues se trata de procesos que llevaron años de gestación y que tuvieron algunos recesos. El caso colombiano es diferente, ya que consistió en cuatro talleres realizados en dos fines de semana.

En Argentina, la mayoría de los entrevistados señalan una participación a través de reuniones y talleres en la etapa de creación del Consejo Federal. Los informantes de las federaciones y confederaciones explican que su participación se dio “... *Asistiendo a reuniones en Buenos Aires y a distintos talleres*”. Hablando de la creación del Consejo Federal, describen la dinámica a partir de “... *un grupo de técnicos que han trabajado mucho en el armado de esto. Técnico que tiene que ver con las organizaciones de la dirección nacional, desde ahí emanó un poco la idea base, pero hemos tenido unas cuantas reuniones de consensos, discusión y apertura a nuevos temas, de*

*incorporaciones también de nuevas ideas que venían del sector”. Otro testimonio sobre el mismo proceso observa que “El Consejo Federal nace como una entidad madre, de orden nacional, pero, claro íbamos nosotros que teníamos experiencia desde la base hasta arriba. Ahí es como logramos revertir la flecha y dirigirla movilizándolo todo el país. Así es como se conformó el Consejo Federal de Adultos Mayores con su órgano ejecutivo y con su plenario, asamblea”.*

Sin embargo, las organizaciones de primer grado solamente recuerdan actividades y charlas en la época de creación del Consejo Federal. Hablando de la época de creación del Consejo Federal, recuerdan que “... se dio una charla sobre los adultos mayores, de qué forma hacer concertaciones entre centros, federaciones y confederaciones”.

No existe coincidencia entre los informantes clave sobre el número de reuniones, por la confusión respecto de si la convocatoria provenía del Consejo Federal o de la propia Dirección Nacional del Adulto Mayor.

En Brasil, la comisión especial se reunió formalmente cuatro veces en el 2000 (véase cuadro 7). La participación de la sociedad civil en esta comisión no fue uniforme, y las convocatorias no eran formalmente dirigidas ni a las instituciones representativas de personas mayores, ni a las que trabajaban para ellas.

**Cuadro 7**

**BRASIL: REUNIONES FORMALES DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA ESPECIAL PARA DISCUSIÓN DE ANTEPROYECTOS DEL EAM CON LA SOCIEDAD CIVIL**

Fecha	Participantes	Objetivo
Primera: mayo del 2000	Congresistas	Se instala la comisión especial de congresistas. Busca reunir información de todo el territorio nacional, contactando los consejos estatales y municipales del adulto mayor y de todas las ONG reconocidas.
Segunda: octubre del 2000	Congresistas Participación ampliada Representantes de la LBA (órgano gubernamental) y de los ministerios públicos COBAP	Se define una agenda de trabajo, que consiste básicamente en diagnosticar las necesidades del adulto mayor.
Tercera: noviembre del 2000	Participación ampliada SEAS (Secretaría de Estado de Asistencia Social) Ministerios públicos ANG	Discusión del alcance que debe tener un estatuto en función de la PNAM y del Plan Integrado de Política Nacional de Asistencia Social (cubriendo, como agenda mínima, los siguientes aspectos: salud, asistencia social, habitación, educación, justicia, trabajo, formación de recursos humanos en geriatría e gerontología).
Cuarta: noviembre del 2000	Participación ampliada SEAS Ministerios públicos ANG CNBB	Se define una agenda para la realización de dos seminarios nacionales y varios regionales, con la participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, ministerio público e IPEA ¿?, para debate sobre las condiciones de vida y derechos del adulto mayor y evaluación de proyectos de estatutos del adulto mayor.

**Fuente:** Diputado Silas Brasileiro, Comisión especial destinada a apreciar y proferir parecer del proyecto de Ley N° 3561, de 1997.

La comisión dialogaba siempre con la mayor entidad de clase de adultos mayores y jubilados, que gracias a su involucramiento con el Estatuto, tenía al mismo tiempo legitimidad, por un lado, y por otro, diálogo con líderes y representantes de los dos tipos de entidades citadas.

Josepha Britto, que se convirtió en asesora del autor del proyecto principal (Paulo Paim), y que al momento de instalación de la comisión especial tenía larga experiencia y contactos con entidades representativas de adultos mayores, se encargó también de ampliar el círculo de miembros de la sociedad civil que podrían contribuir con las discusiones sobre los proyectos de estatuto.

La manera más frecuente y viable de participar de los debates de la comisión especial era a través de invitaciones a las reuniones plenarias o de grupos de trabajo (subcomisiones) que ésta realizaba. Las invitaciones eran iniciativa de la comisión especial, que a su vez contactaba a las instituciones representativas del adulto mayor, por recomendación y/o asesoría de entidades como la COBAP y MOSAP (Movimiento dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas). Muchas veces, sin embargo, la iniciativa para participar de las reuniones de la comisión especial partía de los propios grupos representativos y, frecuentemente, de instituciones que trabajan para el adulto mayor,<sup>39</sup> que tomaron en repetidas oportunidades convocaron a audiencias públicas invitando a la comisión especial.

Maria Cota-Machado opina que hubo discusión y participación, y que las reuniones de mayor importancia, por su cobertura temática, por la participación de los adultos mayores (sea institucional o individual) y de instituciones que trabajan para ellos, realizadas a lo largo de aproximadamente dos años, fueron por lo menos 10.

En un segundo momento, iniciado el proceso de discusión ampliada, se realizaron grandes reuniones que variaron en número y naturaleza, de acuerdo al testimonio de los entrevistados. En todo caso, según el registro de la coordinadora de la PNAM en aquel momento (Maria José Barroso), las reuniones formales con convocatoria de participación amplia e irrestricta se dieron en la forma de seminarios regionales y dos grandes encuentros nacionales. El cuadro 8 sintetiza las reuniones con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

En cuanto a Chile, todos los entrevistados concuerdan en que su participación en el diseño de la PNAM consistió en haber sido integrante activo de la Comisión Nacional para el Adulto Mayor. El elemento indicado como el más positivo fue la presencia y la interacción con personas de distintos sectores, que fueron invitadas a colaborar con el diseño de la PNAM: *“A mí me gustó mucho, porque primero partimos en una reunión donde estábamos todos, y donde nos informaron que éramos parte de esta comisión, después tuvimos una reunión donde nos distribuimos por áreas de interés. Cada uno eligió, o sea ni siquiera nos propusieron en el área que teníamos que trabajar, cada uno eligió el área en que podía aportar más, entonces nos metimos en distintas áreas y yo me metí en un área que a mí me interesaba enormemente que era la participación social”* (...) *“para mí fue muy importante la interacción, los distintos enfoques que presentaron los representantes de la comisión, porque había: actores, gente que tenía experiencia, técnico-profesionales, y políticos, entonces eso te hace muy enriquecedor”* (académicos y sociedades científicas).

De las entrevistas realizadas surge que los principales mecanismos que se utilizaron en el diseño de la política nacional fueron tres: 1) el trabajo o aporte individual dentro de cada subcomisión, 2) las reuniones de subcomisión y 3) las reuniones ampliadas (plenarias) de la comisión nacional.

El trabajo individual consistía en el aporte que cada integrante podía entregar desde su propia disciplina o experiencia relacionada con los adultos mayores. Para ello, el trabajo se podía reflejar en documentos escritos por los participantes en nombre de la subcomisión, o en aportes verbales dentro de las reuniones.

Cuadro 8

**BRASIL: ENCUENTROS CON LA SOCIEDAD CIVIL Y LA COMISIÓN PARLAMENTARIA ESPECIAL PARA DISCUSIÓN DE ANTEPROYECTOS DEL EAM**

Fecha y Lugar	Participantes	Observaciones
Encuentros Nacionales		
Primero: 5 de diciembre del 2000	Sociedad civil, ONG. Representantes del ministerio público, del MPAS e IPEA.	Discusión y evaluación de dos proyectos de estatuto del adulto mayor con los siguientes grupos de trabajo, que en el segundo encuentro reportaron sus conclusiones:
Segundo: 9 de junio del 2001		Grupo 1: derecho a la vida y a la salud, vivienda, alimentación y convivencia familiar y comunitaria. Grupo 2: capacitación y trabajo, previsión y asistencia social. Grupo 3: educación, cultura, deporte y distracción Grupo 4: asistencia jurídica.
Encuentros Regionales		
Primero: 3 de abril del 2001, Manaus (norte del Brasil)	Comisión Parlamentaria Especial. Ministerio público estatal. Representantes de los Estados.	Se discuten principalmente: 1) Protección al adulto mayor (perspectiva internacional). 2) Revisión crítica de la ley PNAM. 2) Revisión crítica del proyecto de ley sobre el EAM del diputado Paulo Paim.
Segundo: 4 de abril del 2001, Fortaleza, C. E. (nordeste del Brasil)	Comisión Parlamentaria Especial. ACEPI ANG/Ce, Secretaria Estatal de Trabajo y Acción Social (SETAS). Representantes de varios consejos estatales del adulto mayor; del Poder Ejecutivo y Legislativo estatal y municipal; Organización de Abogados de Brasil (seccional Ceará).	La agenda avanza porque se incorporan más participantes y se discuten las revisiones y comparaciones hechas en el encuentro anterior.
Tercero: 5 de abril de 2001, Belo Horizonte	Este encuentro fue el que tuvo participantes de más organizaciones de la sociedad civil (representantes de ILP ¿?, de ancianos deficientes, del área académica, de salud, de derecho jurídico, entre otros).	Agenda similar a la anterior, sin embargo, las discusiones se hacen sobre informes más elaborados, y son mejor argumentadas. La sociedad civil tiene más elementos para aceptar una versión bastante definitiva de lo que debería ser un EAM.

**Fuente:** Diputado Silas Brasileiro, Comisión especial destinada a apreciar y proferir parecer del proyecto de Ley N° 3.561, de 1997.

Las reuniones de cada subcomisión permitían aunar criterios y consensuar algunos temas para adoptar una postura unificada de subcomisión frente a las otras subcomisiones. En general, se destaca que dentro de estas reuniones se producían en ocasiones debates de las cuestiones que cada actor consideraba como más relevantes dentro de la temática del adulto mayor, según la experiencia personal o disciplina de cada una de las partes interesadas. Se realizaron también reuniones plenarias, que integraban a todos los miembros de la comisión nacional: “... *lo que yo aportaba, era la experiencia vivencial de lo que ocurría, o sea no era cosa de decir ‘mire, hay que hacer un cambio cultural’, sino que ahí lo estábamos viviendo y estábamos trabajando en eso, y por eso tenía fuerza lo que nosotros decíamos, porque lo podíamos aplicar inmediatamente al grupo donde estábamos, tenía un impacto ...*”. Y refiriéndose a si intervenía en las reuniones, “*Bueno, en la Asamblea General, no, porque ahí había mucha gente que sabía mucho, mucha gente que no era*

<sup>39</sup> Tales como la Asociación Nacional de Gerontología, la Sociedad Brasileña de Geriátría y Gerontología, Consejos Nacional de los obispos Brasileños, el Servicio Social del Comercio, entre otros.

*adulto mayor pero que eran personas preocupadas de la cuestión, entonces había gente de las universidades, gente de los hogares de ancianos, gente de organizaciones de adultos mayores, etc., eran cuarenta o cincuenta personas ahí yo no me metía porque eran cosas muy generales y había gente que sabía mucho más que yo. Ahora, en la subcomisión chica sí, porque ahí yo como abogado y como dirigente gremial yo algo tenía que aportar”* (organizaciones de adultos mayores). Otro testimonio cuenta que *“... se armaron estas subcomisiones, y había una serie de documentos, por ejemplo unos que estaban estudiando las leyes ... entonces se trabajaba en estas subcomisiones y entonces los representantes, los dos o tres de cada subcomisión nos juntábamos y se hablaba un poco general y uno iba aprendiendo, (...) entonces fue como un ordenamiento, saber qué diablos es lo que había y qué es lo que había que hacer”*.

En Colombia, la experiencia desarrollada tiene como antecedentes dos momentos determinantes para sus resultados: el primero, desde la participación de los mismos personas de edad, se refiere a todo un proceso desarrollado por etapas desde 1999 hasta el 2002 aproximadamente, que significó que un grupo de personas de edad tuviesen formación —especialmente en el tema de los derechos humanos— para luego aportar a la identificación y análisis de su propia problemática, tanto como a la construcción y el fortalecimiento de redes. Finalmente, conformar una organización, participar en la elaboración y gestión de un proyecto de ley para la población adulta mayor, y realizar un foro distrital cuyos resultados sirvieran de insumos en la construcción de políticas: *“Desde el proceso que llevábamos años antes también con el Departamento, a través de la contratación por licitación, se le vino apuntando a que, la construcción de una propuesta pedagógica con los adultos y las adultas mayores, buscara como unos resultados con sentido. Y esos resultados con sentido tenían un componente político importante donde uno de los ejes que se trabajó en el desarrollo de los módulos temáticos con ellos y ellas, tenía que ver con cómo podían ser agentes participativos y gestores, no solamente de sus propias vidas, sino en la parte social, cómo podrían incidir en las políticas para los adultos y adultas mayores. Entonces ese fue un componente que atravesó la estructuración y el desarrollo de los módulos temáticos en las actividades de desarrollo humano con los viejos”* (representante de Compensar – Fundación Niño Jesús).

El segundo momento se refiere a la construcción de la propuesta técnica desde la administración distrital, que implicó una mirada “desde arriba” de cómo se habían dado históricamente los intentos de construcción de política a nivel nacional y distrital (estado del arte), cómo se encontraba la situación actual y, finalmente, la identificación de las estrategias que permitieran el encuentro y diálogo de los actores relevantes en el proceso. En este momento, además del DABS y otras instituciones del orden distrital que intervinieron de una u otra forma en la propuesta inicial, sólo se dio la participación de la academia. Ni las personas adultas mayores, ni sus representantes, estuvieron presentes en esta instancia: *“Nosotros lo que hicimos fue mirar cuál era la ruta para el diseño, la formulación y la implementación de la política. Entonces, primero nosotros queríamos diseñarla muy bien. Entonces nos metimos con el consejo Distrital de política social y con todas las entidades del distrito en una formulación participativa. Al principio de eso hubo mucha resistencia”* (entrevista al asesor de Bienestar Social).

En el desarrollo de los talleres de la Casa Galán, los días 17, 18, 24 y 25 de mayo del 2001, se utilizaron como mecanismos para la participación de los actores relevantes:

1. A los representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones de adultos mayores, sector académico, les informaron que fueron invitados mediante una comunicación escrita, dirigida a sus organizaciones, en la que se solicitaba la asistencia de un representante. Dicha comunicación estaba acompañada por una invitación denominada “Construyamos juntos”. En ellas se mencionaba el propósito de las reuniones y se hacía un llamado a su conocimiento y experiencia.

- Los líderes mayores vinculados a los programas del DABS fueron invitados a través de los funcionarios de los consejos locales, los cuales deberían tener en cuenta un perfil y un límite de participantes.
  - De las personas entrevistadas, quienes no recibieron directamente la invitación dijeron no tener claro específicamente para qué eran convocadas.
2. Como mecanismo de inducción al proceso, denominado “evento 0”, se presentaron en la jornada de la mañana varios aspectos relacionados con: el marco político de proyecto, la situación de las personas mayores en Bogotá; presentación del proceso de los talleres, presentación de los participantes.
  3. Como una estrategia de promoción del conocimiento, además de las conferencias iniciales, se hizo entrega de los siguientes documentos: programas, acciones y recomendaciones de políticas para los adultos mayores (tomado del estado del arte sobre adultos mayores del Instituto de Envejecimiento de la Universidad Javeriana); los principales indicadores para la población adulta mayor de 55 años y más de Bogotá, elaborado para el proyecto de formulación participativa de políticas); y los principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad.

## 2. En la valoración del mecanismo

En Argentina, la mayoría de los entrevistados señalan una participación intensa, activa y abierta en las reuniones celebradas en la etapa de creación del Consejo Federal, percepción en la que coinciden los entrevistados de las organizaciones de segundo y tercer grado.

Los provenientes del sector gubernamental nacional y provincial destacan la participación lograda en la creación del Consejo Federal, así como en la creación de los consejos provinciales: “... *esta normativa viene del año 1997 y es una demanda reiterada de las organizaciones de mayores. Entonces, uno hubiera pensado dos estrategias: una, esperar a que los adultos mayores se empoderaran algún día o trabajar desde arriba hacia abajo para eso que digo, poner en agenda, hasta que volvió a ser retomado en el año 2002 y del 2002 ahora hemos tenido continuidad, hicimos una primera reunión plenaria en marzo del 2003 con todavía el gobierno anterior, y en septiembre del 2004 se hizo un nuevo plenario y como que la cosa se va armando y empoderando, pero es un proceso*”. “*Fue por una propuesta desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y se convocó a las asociaciones de adultos mayores, clubes de abuelos y centro de jubilados de la capital de la provincia y del interior. Hay alta convocatoria. Se realizan reuniones periódicas en el Ministerio de Desarrollo Humano, registrándose todo en el Libro de Actas. De allí surgen las propuestas, proyectos y actividades*”.

La evidencia sugiere que en Brasil sí hubo participación. No existe concordancia, sin embargo, para afirmar que su intensidad haya sido significativa. Serafín Fortes, en sus manifestaciones públicas, opina que fue deficiente. Renato Veras celebra la existencia del Estatuto, pero sostiene que no hubo participación suficiente. En su mirada, el Estatuto habría surgido gracias a coyunturas políticas. El estudio demuestra que la sociedad civil, organizada en instituciones consolidadas, sí participó y tuvo un papel determinante para que el Estatuto fuese discutido y aprobado. Muchas de las reivindicaciones no fueron incorporadas en la versión finalmente aprobada por el presidente “Lula”. Josepha Britto entiende que en un proceso de negociación hay ganancias y pérdidas; la previsión social, aspecto tan preciado para los adultos mayores jubilados, fue retirada del EAM; el de los derechos humanos, en opinión de Maria José Barroso, fue un aspecto minimizado.

Las entidades más representativas y organizadas consiguieron abrir espacios, obtener recursos y hacerse escuchar. Dado el tamaño y complejidad del país, organizaciones locales de adultos mayores no tuvieron la misma oportunidad. El testimonio de Maria Cota-Machado, actualmente líder de la Federación de Jubilados y Pensionados de Minas Gerais (FAPMG) y vicepresidenta y presidenta de la

COBAP (1997 a 1999), sirve para ilustrar esta discusión: *“La COBAP sí fue escuchada en este proceso de formación del Estatuto. Por otro lado, es verdad que no hubo una discusión con las bases, con los individuos. Solamente participaron los que están asociados. Además, no se debatió con los sectores/segmentos interesados/afectados (los casos del ministerio de transporte y de la salud, son los más típicos. Se reglamentó aspectos de transporte y salud, sin que se discutiesen las normas sobre las disponibilidades de recursos humanos y materiales, con estos sectores). Los movimientos de jubilados, en realidad van en sentido opuesto ... se organizan de arriba para abajo y no al contrario como debería ser. La COBAP fomenta la participación de los individuos, pero no tiene eco. Los consejos municipales, los pocos que existen, están en manos de los prefectos, que pueden, fácilmente, manipularlos. La PNI fue hecha de arriba para abajo. No fue discutida, nació en el Gobierno. Nunca hubo participación. Solamente con la implementación del primer Consejo, lo que ocurrió en el Gobierno de FH, fue que comenzó algún tipo de movilización. La mayor parte de adultos mayores, no participa del proceso de concientización. Solamente los organizados, la gran mayoría se asocia en clubes de la tercera edad para divertirse, para bailar, lo que es una forma de manipulación. El número de centros de convivencia crece, pero sin conciencia. Están en poder de las municipalidades (prefecturas) que no tienen interés en que los adultos mayores se organicen”.*

En Chile, la mayoría de los entrevistados señala que su aporte personal y el aporte de las demás partes interesadas en el diseño de la PNAM fue importante, y que dentro de la comisión nacional se experimentó un clima de apoyo y colaboración, más que de crítica y discusión a la iniciativa gubernamental: *“ ... yo creo que había una visión común bastante aportativa, creo que si había diferencias nos las saltamos y las dejamos establecidas, pero no fue una cuestión ... la verdad es que había relativamente pocos antecedentes sobre el tema como política pública, la gente que concurría era gente que concurría con mucho esfuerzo, era ad-honorem, no era un ambiente en que se buscaba la contradicción o se buscaran diferencias”* (gobierno).

Sin embargo, en la valoración de las reuniones plenarios que integraban todos los miembros de la comisión nacional, los entrevistados coinciden en que la participación era menos directa, ya que en general se exponían los resultados y avances del desarrollo de los temas específicos de cada subcomisión y no se realizaba un trabajo en conjunto.

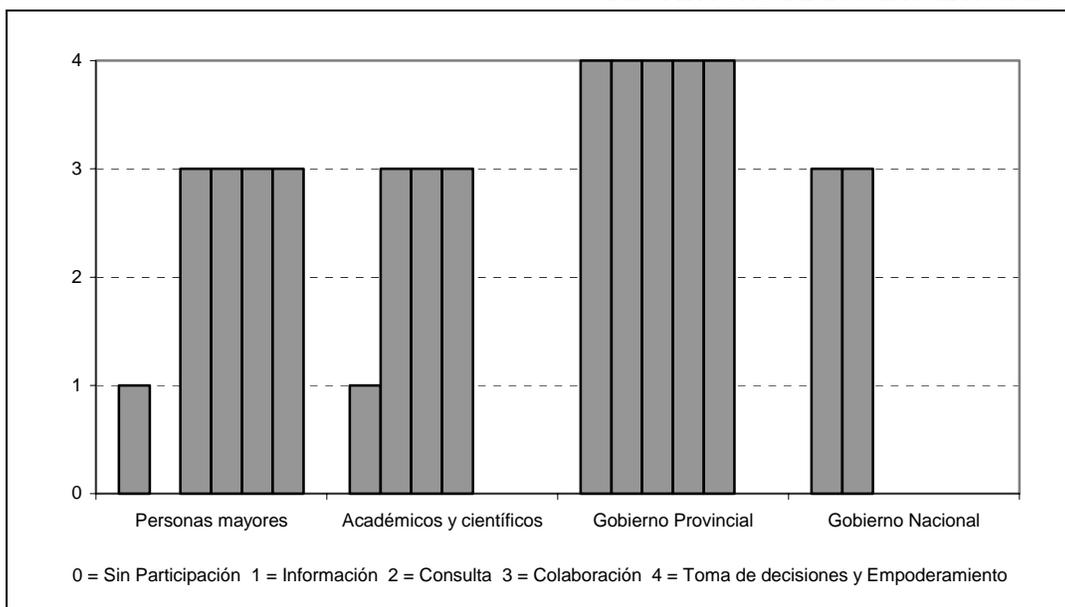
La mayoría de los informantes clave de Colombia coinciden en que sus propuestas quedaron incluidas en los lineamientos de política trabajados en el año 2002, y que este material ha sido utilizado en los consejos. Así mismo, enfatizan que su intervención en los talleres fue muy productiva y exitosa, en la medida en que tuvieron la oportunidad de participar en el proceso de organización y desarrollo, que fue desarrollado por la Caja de Compensación Familiar Compensar en coordinación con la Fundación Niño Jesús, en el marco de los contratos que celebraron con el DABS entre los años 1999 y 2002: *“El trabajo fue muy bueno, porque nosotros a todas partes a donde vamos ponemos de ejemplo ese trabajo que hicimos, porque es un trabajo que le quedó a uno, le quedó y que uno adquirió conocimientos”* (adulto mayor, líder comunitaria).

Los informantes también destacaron otro aspecto a tener en cuenta como mecanismo de participación, y es el que se refiere a la satisfacción de ser escuchado, más allá del hecho mismo de expresar la opinión. Es decir, poder vivir una instancia real de comunicación. En esa medida, hubo manifestaciones de insatisfacción, al saber que no todas las recomendaciones fueron tenidas en cuenta:

*“Mi participación fue buena, aunque creo que me hubiera gustado que quedaran consignadas más las opiniones que varios de los participantes teníamos sobre incluir y hablar más sobre el proceso de envejecimiento que nos afecta a todos (promoción y fortalecimiento de hábitos y estilos de vida saludables ecológicos, psicológicos, sociales, biológicos y económicos por mencionar algunos) y que tendrán efectos positivos durante el ciclo vital y en la vejez específicamente, si bien hay que continuar trabajando con y para los adultos mayores, no podemos perder de vista que la planificación anticipada reduce y optimiza los costos emocionales, económicos, físicos, sociales entre otros”* (representante de la academia). *“Nosotros, y yo, no fui tenida en cuenta por esto: si hubiera sido cierto que hubiéramos sido tenidos en cuenta, usted sabe que la ley 100 está hace muchos años, y resulta que la ley 100 tiene una*

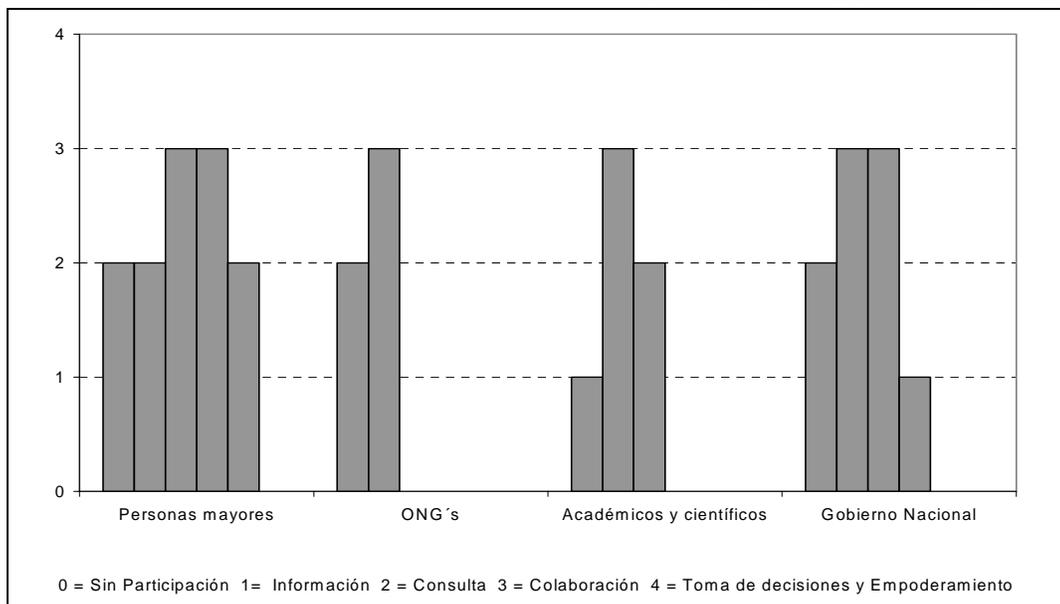
*cantidad de altibajos que no se han podido llevar a cabo para que deroguen la ley, y salga una nueva ley que sea favorable a los pobres, a los ancianos, a los necesitados y a los vulnerables de este pueblo que son muchísimos” (persona mayor, líder comunitaria).“... Yo al menos hablé, así se haya llevado el viento mis palabras ” (persona mayor, líder comunitaria).*

**Gráfico 1**  
**ARGENTINA: INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE CADA UNO DE LOS ENTREVISTADOS**



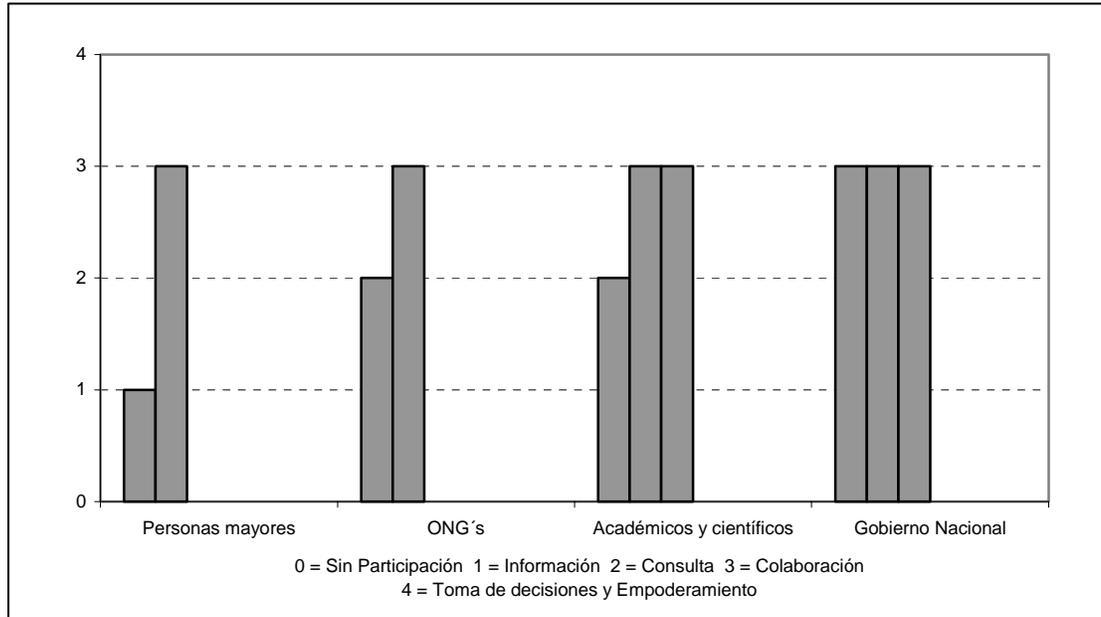
Fuente: elaboración propia.

**Gráfico 2**  
**BRASIL: INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE CADA UNO DE LOS ENTREVISTADOS**



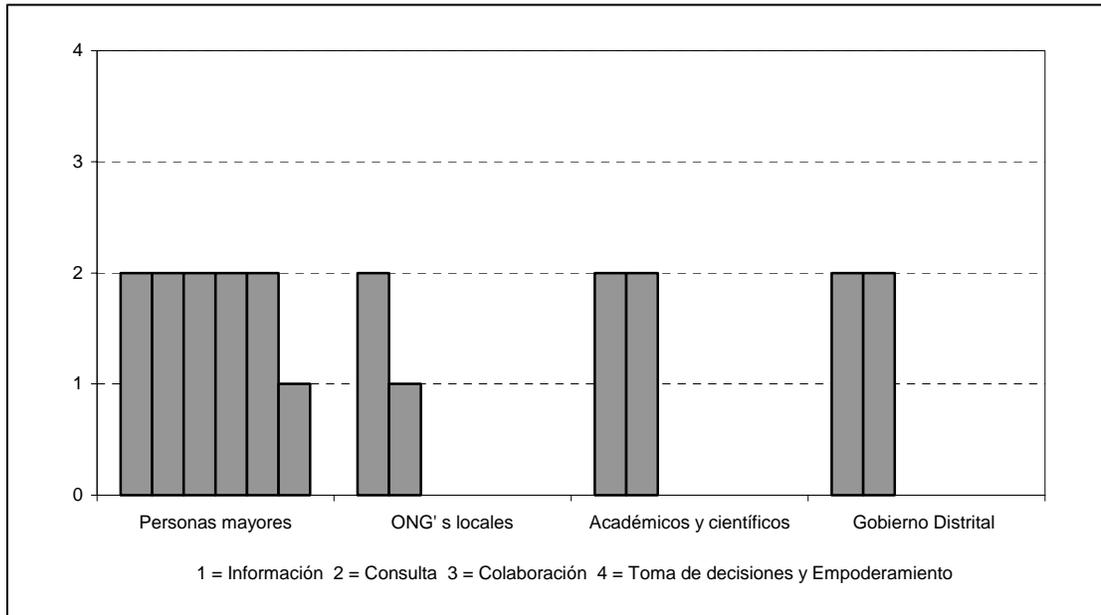
Fuente: elaboración propia.

**Gráfico 3**  
**CHILE: INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN SEGÚN LA PERCEPCIÓN**  
**DE CADA UNO DE LOS ENTREVISTADOS**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfico 4**  
**COLOMBIA: INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN SEGÚN LA PERCEPCIÓN**  
**DE CADA UNO DE LOS ENTREVISTADOS**



Fuente: elaboración propia.

### 3. En la implementación

Para la elaboración del estudio de los mecanismos participativos utilizados en la implementación de las políticas, se analizaron las fuentes documentales de los cuatro casos, a saber:

Argentina: la Resolución Ministerial 113 de agosto del 2002, que contiene el reglamento que establece las pautas de funcionamiento del Consejo Federal de Adultos Mayores.

Brasil: la Ley Estatuto do Idoso.

Chile: la Política Nacional del Adulto Mayor.

Colombia: el documento titulado “Lineamientos generares de Política Social para Bogotá”.

En Argentina, el Consejo Federal es el órgano representativo del conjunto de los adultos mayores ante organizaciones de similar naturaleza en el ámbito internacional (artículo 3 del reglamento, Resolución Ministerial 113, agosto del 2002). El Consejo, por la tanto, es una instancia que se propone fomentar la participación de los mayores en las decisiones que son tomados por el plenario y por el comité ejecutivo.

En el artículo 1 del reglamento se enumera una importante cantidad de funciones a cargo del Consejo Federal (véase Capítulo II, 1.2).

En Brasil, el Estatuto entró en vigor a inicios del 2004, por lo que se puede decir que está en su fase inicial de implementación. El mecanismo por excelencia utilizado para implantar esta ley es la figura del Consejo del Adulto Mayor, pues dice el Estatuto en su artículo 7º: “*Los Consejos Nacional, Estatales, del Distrito Federal y Municipales del Adulto Mayor, previstos en la Ley N° 8.842, del 4 de enero de 1994, velan por el cumplimiento de los derechos del adulto mayor, definidos en esta Ley*”.<sup>40</sup>

El Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor fue creado en el 2002, y su papel, originalmente consultivo, es hoy deliberativo. La representación gubernamental y civil es paritaria, depende de la infraestructura del gobierno federal para funcionar y sus asambleas son bimestrales.

Los consejos estatales y municipales —aunque su ley de creación tenga más de 10 años— existen en pocos estados, y los municipales están mal distribuidos a lo largo del territorio. Serian estos consejos los verdaderos lazos entre el adulto mayor y la realización de sus derechos previstos en el EAM. La funcionalidad que tienen, sin embargo, diverge mucho en términos de objetivos, recursos financieros y orientación, tal como fue discutido en capítulos precedentes. Fortes, muy conocedor del funcionamiento de los consejos del adulto mayor y los foros, afirma que: “*Los consejos y foros son importantes por la representatividad y poder de negociación, todavía reciben muy poco apoyo gubernamental. Algunos integrantes desvirtuaron su función original, colocando el individualismo antes que los intereses colectivos*” (Desafíos do envelhecimento).<sup>41</sup>

Si bien es cierto que el CNDAM es una entidad concreta y ha mostrado su capacidad de intervención en el proceso (la modificación de su papel consultivo en deliberativo es su mejor muestra), la participación de la sociedad civil en el nivel municipal es un proceso que aún no se ha consolidado.

La fase de implementación se ve también obstaculizada por aspectos que necesitan ser repensados. Algunos de ellos son:

- contradicciones legales;
- ambigüedad sobre el proveedor de recursos para la implementación de lo que establece la ley;
- falta de coherencia en el discurso del propio gobierno;

---

<sup>40</sup> Traducción libre.

<sup>41</sup> En Thiago S. Prates, Cobertura especial Congresso do Hospital Universitário Pedro Ernesto da Uerj, 29 de agosto de 2005 (mesa redonda do 43º Congresso Científico do Hupe).

- incoherencias en la definición de ciudadanía plena del adulto mayor.

Con relación al primer tipo de obstáculos, el tratamiento jurídico diferenciado que se da a “crímenes de menor potencial ofensivo” en función de la edad de la víctima es inconstitucional (Barbosa Ramos, 2003).-

El origen de los recursos para el transporte gratuito del adulto mayor es un ejemplo del segundo obstáculo. Hasta el momento, no hay acuerdo sobre si el costo debe ser pagado por el sector privado (que traspasa los gastos al resto de la sociedad) o si el gobierno debe repasar (¿proporcionar?) los recursos.

Con relación al discurso del gobierno, el EAM proclama, por ejemplo, la distribución gratuita de medicamentos de uso continuo. Poco tiempo después de aprobado y aplaudido el EAM, el propio ministro de Salud de la época se manifestó contra el Estatuto, porque dadas las circunstancias, era imposible cumplir esa prescripción.

Por último, contradicciones de principios impiden su implementación. Si, por un lado, el derecho a la libertad, respeto y dignidad es claro,<sup>42</sup> por otro, le niega iniciativas permitidas a otros ciudadanos, cercenando así su libre arbitrio. Por ejemplo, al sobreproteger al adulto mayor, el EAM elimina toda posibilidad de perdón a aquel que hurta una persona mayor de 60 años. El abogado Damásio de Jesús se pregunta: “*Si los testigos presencian un hurto, en que un agente sustrae una pequeña cantidad de dinero de su padre mayor de 60 años, de nada vale la opinión de la víctima que, en perfectas condiciones mentales, declara no desear ver a su hijo preso?*” (De Jesús; 2004).<sup>43</sup>

En síntesis, con relación a los mecanismos de participación que actúan en la fase de implementación que se está iniciando, la organización de base de las personas mayores tal vez sea el aspecto que más debe llamar la atención. Si, como se afirma en las entrevistas, la participación es mucho más frágil y manipulada en los municipios pequeños, es aquí donde el proceso de participación e implementación del EAM podrá estancarse.

Los contenidos que hacen mención a la participación e integración social de los adultos mayores en Chile recorren toda la Política Nacional. Puesto que está centrada en el envejecimiento activo de la población mayor, el componente de la participación se encuentra mencionado de manera reiterada en los distintos enunciados de la PNAM:

- “*Esto (la Autovalencia y el Envejecimiento Activo) implica necesariamente planificar con los Adultos Mayores todas aquellas acciones que irán en su propio beneficio*” (Tercer Principio: Autovalencia y envejecimiento activo).
- “*Reconocer su capacidad para organizarse y crear instancias que los representen en su diversidad de inquietudes e intereses*” (Tercer Principio: Autovalencia y envejecimiento activo).
- “*Se trata de asumir que la gran mayoría de Adultos Mayores son sanos, que pueden aportar mucho a la sociedad, que pueden y necesitan estar activos, y que son capaces de mantenerse integrados en todos los ámbitos de la sociedad ...*” (Para lograr el Objetivo General).
- “*Fomentar la participación social de los Adultos Mayores en todos los ámbitos o sectores de la sociedad: en la vida cultural, política, económica y espiritual de la comunidad*” (Primer Objetivo Específico: Fomentar la Participación Social del Adulto Mayor).
- “*Un Segundo Objetivo Instrumental es el de fomentar la asociatividad de los Adultos Mayores a todo nivel: comunal, regional y nacional, o bien, a través de organizaciones*”

<sup>42</sup> El artículo 10 del Capítulo 2 dice claramente: “*Es obligación del estado y de la sociedad, asegurar a la persona mayor la libertad, el respeto y la dignidad, como persona humana y sujeto de derechos civiles, políticos, individuales y sociales, garantizados en la Constitución y en las leyes*” (traducción libre).

<sup>43</sup> Traducción libre.

*funcionales no territoriales”* (Segundo Objetivo Instrumental: Fomentar la asociatividad del Adulto Mayor).

- *“Por otra parte, a través de esas mismas organizaciones podrán ser interlocutores válidos ante las autoridades locales, regionales y nacionales para tratar los problemas que los afectan y para ofrecer a la comunidad los aportes que ellos puedan brindar”* (Segundo Objetivo Instrumental: Fomentar la asociatividad del Adulto Mayor).
- *“La asociatividad encauza el protagonismo que los Adultos Mayores puedan tener en la sociedad y les permite ejercer roles reconocidos por la comunidad y, por tanto, mantenerse integrados socialmente”* (Segundo Objetivo Instrumental: Fomentar la asociatividad del Adulto Mayor).

De los planteamientos y líneas de acción que establece la política nacional, se han implementado programas y beneficios que pueden ser clasificados en dos grandes grupos: aquellos que fomentan la participación e integración social directa de los adultos mayores, y aquellos que favorecen la participación social a través del mejoramiento de las condiciones en que se desarrollan los adultos mayores.

El análisis de los mecanismos participativos en la implementación de la Política Nacional para el Adulto Mayor dio cuenta de que las acciones gubernamentales que han tenido mayor impacto dentro del primer grupo han sido principalmente tres:

- a) La organización de los clubes de adultos mayores con base territorial – comunal.<sup>44</sup>
- b) El Fondo Nacional del Adulto Mayor.<sup>45</sup>
- c) Red de Cabildos Comunales de Adultos Mayores.<sup>46</sup>

En Colombia, los lineamientos para la formulación de políticas sociales dirigidas a adultos mayores en el distrito capital establecen varios ejes de trabajo, de entre los que se destaca el de *“de reconocimiento y participación”* (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002a).

Al respecto, se señala como primera situación adversa a modificar, *la falta de continuidad en la participación de los adultos y adultas mayores en las políticas, programas y proyectos dirigidos a ellos*. Para cada situación adversa, se presentan los objetivos y lineamientos pertinentes:

#### **Objetivos**

- Formular estrategias que permitan construir participativamente una política social sostenible para los adultos y adultas mayores.
- Conocer y evaluar las políticas existentes para adultos mayores, con el fin de direccionarlas, apropiarlas o reformularlas según su realidad, dando espacio a la participación activa de los adultos y adultas mayores.

---

<sup>44</sup> Los clubes de adultos mayores han aumentado desde la aprobación de la Política Nacional, gracias al fomento que se ha realizado de forma permanente a la asociatividad de los adultos mayores. En el año 2003, el SENAMA actualizó el Catastro Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores ([www.senama.cl](http://www.senama.cl)) por medio del que se constató la existencia de 7.668 organizaciones en comunas de todo el país, con un total de 254.624 personas inscritas. De estas, 6.474 eran en el 2003 clubes de adultos mayores comunales, con un total de 217.394 inscritos, mientras que los restantes correspondían a organizaciones relacionadas con la Cruz Roja y la Iglesia Católica. El SENAMA ha fomentado la organización de clubes del adulto mayor, vinculándolos territorialmente con las unidades vecinales comunales. Esta forma de organización sienta sus bases en el planteamiento fijado en la PNAM.

<sup>45</sup> El Fondo Nacional para el Adulto Mayor ha sido otorgado a los adultos mayores organizados en clubes a partir del 2004. Se le ha dado el carácter de concursable, para asegurar que los montos vayan en directo beneficio de las personas mayores y sus propios proyectos. En el año 2004 se aprobaron 1.197 proyectos, con un monto total otorgado de 619 millones de pesos. En el año 2005, el número de proyectos aprobados aumentó a 1.853, y se entregaron 950 millones de pesos. Esta instancia de participación social es, en rigor, de mayor intensidad que la de los clubes, puesto que requiere de la organización previa de los adultos mayores.

<sup>46</sup> Consiste en la vía por medio de la cual los adultos mayores tienen la posibilidad de colaborar directamente con la autoridad comunal en el diagnóstico de los problemas que los afectan, a través de comisiones de estudio que después se presentan al alcalde en una reunión plenaria y representativa. Se prevé que en el 2005 se realizarán 70 cabildos de adultos mayores en distintas comunas del país.

### *Lineamientos*

1. Optimizar los recursos para que estén acordes con los diagnósticos y NBI detectados.
2. Creación y generación de procesos pedagógicos para formar una cultura para el envejecimiento positivo.
3. Acceder a las instancias de decisión.

Segunda situación adversa a modificar: *existen modelos de planeación verticales, sin participación real de adultos y adultas mayores.*

### *Objetivos*

- Reconocer e incluir a los adultos mayores en los procesos de planeación y participación ciudadana.
- Involucrar activamente a los adultos mayores y a sus familias en los procesos de planeación, en los diferentes espacios de participación existentes.
- Propiciar mecanismos y estrategias que permitan hacer el seguimiento a la gestión para la sostenibilidad de los procesos de participación ciudadana.
- Fortalecer procesos de formación que habiliten a los adultos mayores en destrezas y habilidades para tomar parte en los espacios de participación existentes.

### *Lineamientos*

1. Elaborar convocatorias e información amplia y permanente.
2. Presentar propuestas de consenso en los espacios de participación, a partir de la organización de los adultos y adultas mayores.
3. Formar grupos con adultos y adultas mayores que hagan evaluación y seguimiento a la gestión de los procesos participativos.
4. Retroalimentación en la información y las acciones que se desarrollan en los espacios de participación (foros, cabildos, entre otros).
5. Realizar uno o dos encuentros de intercambio de experiencias entre varias localidades.
6. Elaboración de una propuesta de capacitación y formación permanente que cualifique la participación.
7. Crear mesas de trabajo y de reflexión sobre temas de interés de la población adulta mayor.
8. Elaborar diagnósticos barriales y locales con la participación de los adultos y las adultas mayores y sus familias.

Tercera situación adversa a modificar: *marginalidad y exclusión social de los adultos y adultas mayores en todos los niveles de participación.*

### *Objetivos*

- Diseñar e implementar una política pública a nivel distrital dirigida a los adultos y adultas mayores más vulnerables, con proyectos sostenibles a largo y mediano plazo (10 años).
- Crear, facilitar y fortalecer los mecanismos de participación democrática que permitan empoderar a los adultos y adultas mayores como grupo poblacional.

### *Lineamientos*

1. Formular e implementar procesos de capacitación sobre normas, derechos y deberes.

2. Replantear la política de seguridad social de manera que garantice el bienestar de los adultos y adultas mayores.
3. Integrar y comprometer a la familia en los programas dirigidos a los adultos y adultas mayores.
4. Incluir en el currículo educativo programas académicos sobre la cultura para el envejecimiento y la vejez.
5. Construir colectivamente nuevas formas de asociación y organización más democráticas e igualitarias.
6. Fomentar y sostener espacios de encuentro y socialización barriales y locales para la población adulta mayor.
7. Promover encuentros intergeneracionales para lograr un mayor reconocimiento de los adultos y adultas mayores.

Cuarta situación adversa a modificar: *falta de promoción y fortalecimiento de los procesos organizativos de los adultos y adultas mayores.*

#### **Objetivo**

- Promover, fomentar, organizar, difundir y desarrollar actividades para fortalecer los procesos organizativos dirigidos a mejorar la calidad de vida, teniendo en cuenta el derecho a la libre asociación de los adultos y adultas mayores.

#### **Lineamientos**

1. Generar continuidad en la asignación de recursos económicos y materiales para los hogares geriátricos, de desplazados y de indigentes.
2. Construir una base de datos real de cada localidad con información sobre los adultos y adultas mayores.
3. Promover la continuidad y el fortalecimiento en los procesos organizativos.
4. Motivar e incentivar a los adultos y adultas mayores, a partir de su experiencia y de los roles desarrollados en la familia y en la sociedad.
5. Divulgar mayor información y orientar de manera clara y precisa.
6. Crear mecanismos de control para atacar la corrupción.
7. Generar mecanismos que permitan conformar proyectos y asociaciones fácilmente.
8. Asignación de recursos humanos y físicos.
9. Respetar el trabajo y las propuestas participativas de los adultos y adultas mayores.

## **4. En las propuestas**

a) Los informantes clave de Argentina y Colombia coinciden en proponer una *mayor previsibilidad y formalidad* en la planificación de reuniones y/ o talleres:

*“Primero que nada las reuniones tienen que planificarse a principio de año, con una fecha cierta. No vamos a decir exactamente el 15, pero sí tales meses tantas reuniones y ya disponer las entrevistas para que el Consejo Federal sea el que controle”* (federaciones y confederaciones de Argentina).

*“El taller habría sido mucho más productivo si se hubiera tenido la posibilidad de prepararse con anterioridad al evento. Por ejemplo, recibiendo con anticipación el diagnóstico”* (representante de una institución de Colombia).

b) También en ambos países hubo coincidencia entre los entrevistados en la importancia de la *continuidad de las acciones*:

*“También sería importante tener alguna reunión más seguida para estar más en contacto”* (gobierno argentino).

*“Si uno se reúne una vez cada cinco meses pierde interés. No se siente estimulada para ir y participar”* (académicos y sociedades científicas de Argentina).

*“El Consejo Federal el año pasado realizó tres reuniones, que son excesivamente pocas porque no es suficiente divulgación. Hay que tener una comunicación más directa con las autoridades provinciales y municipales”* (federaciones y confederaciones de Argentina).

*“Al taller le hizo falta que se le diera una continuidad. Eso no sucede porque estamos acostumbrados a desarrollar acciones inmediatas de acuerdo con los intereses de los gobernantes. Se trabaja para mostrar resultados”* (representante de una institución de Colombia).

*“Usted sabe que para que esto se celebre, se cumpla y se haga, será mucho el tiempo que se necesita para poner en la práctica los lineamientos que se trataron en aquella reunión que tuvimos de la Universidad Javeriana. Como todo tiene un término se habló de derechos humanos, de salud, se habló de los abuelitos, se habló de una cantidad de cosas que requiere este Distrito, pero que hasta ahora no se han trabajado ¿Por qué? Porque no ha habido la oportunidad de que se trabaje”* (persona mayor de Colombia).

*“Haría falta como una segunda etapa para recoger en qué vamos, y saber si ha habido adelantos o no; porque uno tiene que percibir en el trabajo que ha hecho, y si ya llega a una segunda etapa, según el trabajo que va a hacer uno siente ¿no? Sí hemos mejorado en esto, en este trabajo y en tal cosa”* (persona mayor de Colombia).

c) Los entrevistados de Argentina, Brasil y Chile mostraron su preocupación ante el tema de la *falta de presupuesto* para desarrollar actividades participativas:

*“Las tres características más importantes sobre lo que tendría que ser la participación. Creo que primero es lo económico, la segunda es la información y la tercera es la capacitación de la gente, de las personas que tienen que intervenir”* (federaciones y confederaciones de Argentina).

*“Evidentemente es muy costoso el traslado de la gente”* (académicos y sociedades científicas de Argentina).

*“Existen dificultades porque lleva sus costos el movilizar a dirigentes de todo el país para una reunión de todo un día o de dos días, requiere un costo importante para un organismo del Estado”* (federaciones y confederaciones de Argentina).

*“Nuestro país es muy grande, usted para convocar personas de cada una de las regiones, o de cada una de las provincias que tienen una problemática distinta, requiere de fondos de regular importancia, pero tendrían que estar asignados, y no que dependa de cuestiones de conveniencia o no desde el punto de vista político”* (federaciones y confederaciones de Argentina).

La participación nunca fue facilitada, *“es la gente, la que tiene que ir atrás, si no, nada acontece”* (representante de personas mayores de Brasil).

*“Los recursos financieros son importantes también; con suficiente apoyo material, aquellos alcaldes de municipalidades pequeñas, hubieran participado más intensamente”* (representante de personas mayores de Brasil).

*“El drama de los adultos mayores pensionados, es que tenemos pensiones tan exiguas que tenemos que disminuir nuestra calidad de vida ... porque si la pensión sigue siendo baja, como es, es muy difícil que en lo social, en lo cultural, en lo intelectual, en lo artístico, en lo turístico los adultos mayores podamos participar, porque ¿cómo?”* (organizaciones de adultos mayores de Chile).

d) En Colombia y en Chile, los entrevistados coincidieron en proponer *el fortalecimiento del concepto de participación* que existe en el seno de las organizaciones de personas mayores:

*“La clave es la participación, pero la participación no significa sólo coordinar clubes, no es una participación desde arriba, tiene que ser lo más autónoma posible, sin estructuras de poder autoritarias, dejando que se expresen, yo creo que estos son temas de los que se habla mucho, pero no se conversa, y yo creo que el adulto mayor necesita poder hablar de su sensibilidad, poder hablar de lo que le ocurre, no sólo de que le duele la cadera, o que se fracturó, sino de sí mismo, las historias de vida son muy importantes ... yo creo que lo que falta es diálogo”* (organizaciones de adultos mayores de Chile).

*“... porque hasta que yo me retiré había organizaciones, pero espero que hayan seguido funcionando, no estoy segura. Como clubes sí, porque aquí en mi parroquia hay tres o cuatro clubes, pero encuentro que se empobrecieron, porque volvimos a lo mismo de antes, a darnos un tecito, a entretenerlos, a recrearlos, y no a que ellos se sientan formando parte de la sociedad, de la parroquia y de la comunidad. Las mismas organizaciones en las Juntas de Vecinos, también, los invitan cuando va a haber elecciones y nada más, entonces volvemos a lo mismo, a mirar al viejo como un ente por el que hay que hacer cosas, sin entender que ese ser humano tiene más sabiduría que muchos de los jóvenes de ahora, que podrían compartir”* (ONG nacional de Chile).

*“Es necesario crear estrategias para la identificación de líderes, pues cada día hay nuevas personas viejas, y nuevos líderes que hay que descubrir; 'líderes potenciales'. Hay que entregarles la información a ellos, mostrarles cómo se pueden gestionar recursos, mostrarles otras experiencias. Orientarles para que vayan fortaleciendo sus formaciones asociativas. Por lo tanto, fortalecer procesos organizativos. Hay que crearles a las organizaciones de viejos y reconocer la validez de sus acciones e intereses. Si por ejemplo, me reúno sólo para hacer ejercicio eso es válido. Eso es participación en la cotidianidad”* (representante de una institución de Colombia).

*“Si se quiere desarrollar un trabajo participativo, no se trata sólo de decir: 'venga trabajamos con los viejos sobre participación'. La participación es un resultado de la experiencia, el conocimiento, el quehacer diario. Hay que cambiar paradigmas y quitarnos lo malo, por ejemplo, la idea de que el discute es sindicalista o peleador”* (representante de una institución de Colombia).

e) La mayoría de los entrevistados en Argentina y en Colombia proponen la existencia de *una representación más equitativa* de los adultos mayores respecto a los otros sectores en las reuniones y/o talleres participativos:

*“Porque también tienen que estar representadas los de las federaciones no representadas, no confederadas (que son muchas) y, después, las pensiones graciables que no están representadas, las pensiones provinciales, los que no tienen nada”* (federaciones y confederaciones de Argentina).

*“Faltó que todas las organizaciones fueran invitadas en la misma proporción (que fuera más equitativa la participación); es decir, menor cantidad de gente del DABS y más de otras organizaciones”* (representante de una institución de Colombia).

Con respecto al tema de la representatividad de la sociedad civil en el proceso participativo, algunos de los informantes clave de Brasil manifiestan que si hubiera que volver atrás, fomentarían la participación de otros actores. Citan a los gestores, los administradores políticos, los sindicalistas, los jóvenes. Una de las representantes de los adultos mayores opina que el reconocimiento de una sociedad envejecida tomará algún tiempo, por eso es que quien tiene que ser movilizado es el joven, *“que cree que nunca va a envejecer”*.

f) La gran mayoría de los entrevistados en Argentina y en Brasil, aprovecharon el espacio de propuestas para expresar su *reconocimiento* a la trascendencia del hecho de contar con un Consejo Federal y con el Estatuto para el Adultos Mayor, respectivamente.

En Argentina se percibe que el Consejo Federal ha servido como incentivo y fuerza promotora para la creación de un sistema homogéneo en todo el país de consejos provinciales y locales. Se valora como positiva la posibilidad de participación, difusión de información en términos de un sistema integrado de Consejo Federal, consejos provinciales y consejos locales:

*“ ... me parece bien la idea de conformar consejos provinciales. Hay provincias que lo han conseguido, pero hay que poner el acento, hay que trabajar más fuerte ahí”* (federaciones y confederaciones).

*“ ... nos valemos de la Ley Nacional también para conformar el Consejo. Nos informamos cómo se conformó el Consejo Federal para conformar el provincial”* (gobierno).

*“ ... rescatamos que hay una iniciativa sumamente importante de la creación de los consejos, es decir esta federalización de la dirigencia de la tercera edad con representatividad, va a permitir que mucho proyectos que son de índole regional se puedan concretar”* (federaciones y confederaciones).

Un representante de federaciones y confederaciones, al preguntarle cómo veía el rol del Consejo Federal en el futuro, respondía: *“Sí, lo veo con esperanza, mientras los consejos sean participativos y permitan la inclusión social y la participación con compromiso y la articulación de políticas en donde todos opinemos, donde la libertad se ejerza y donde no se coarte el potencial que el sector tiene para decir”*.

En Brasil, es una opinión casi unánime de los informantes que la aprobación del Estatuto ha sido una importante conquista, no sólo para el adulto mayor, sino también para toda la sociedad. El Estatuto tiene defectos, en la opinión de varios líderes, es asistencialista, en la opinión de otros, es una mezcla de ingenuidad y sofisticación para otros. Sin embargo, por sobre todo, es un instrumento político que da una visibilidad al adulto mayor que nunca tuvo antes.



## Conclusiones

---

En este estudio se ha analizado la aplicación de mecanismos participativos en el diseño y formulación de un conjunto de leyes políticas y programas en países seleccionados de América del Sur. Su objetivo ha sido determinar si los países de la región cuentan con experiencia de aplicación de este enfoque y en consecuencia, la medida en la que están preparados para enfrentar los desafíos que implica su aplicación en la evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento 2002 y de la Estrategia Regional Santiago 2003.

El análisis de los cuatro casos estudiados, ha permitido determinar que los países efectivamente han aplicado diversos mecanismos participativos que favorecen la inclusión de diferentes actores relevantes en el diseño de leyes, políticas y programas, aún cuando su participación no siempre alcanza el nivel de intensidad óptimo.

En efecto, a pesar de que en la selección de los casos estudiados se buscó que éstos fueran especialmente representativos en cuanto a participación, el nivel de involucramiento de las diferentes partes interesadas, y en particular de los propios adultos mayores, fue menor del que se esperaba obtener. En ninguno de los cuatro casos estudiados, se alcanza la intensidad de participación más elevada, que es aquella en la cual las personas mayores participan directamente en la toma de decisiones. En la mayoría de los casos, sólo se alcanza el nivel de consulta o colaboración.

Cabe hacer notar que se han encontrado divergencias en la percepción de la participación desde las entidades gubernamentales, en comparación con las del resto de los sectores y en particular con las de las personas mayores. En general, como era de esperarse, la visión desde el Gobierno es más positiva, en cuanto a que consideran haber propiciado un mayor espacio a las personas mayores para que fuesen actores relevantes durante los procesos.

Resulta muy positivo el hecho de que las personas mayores constantemente reivindicaron su derecho a una participación más significativa y al mismo tiempo su deseo de recibir una mayor formación y capacitación para poder intervenir efectivamente y ser verdaderos actores sociales, que tomen decisiones en diferentes instancias y situaciones que los afectan.

Lo anterior permite concluir que para garantizar una óptima formulación participativa de leyes, políticas o programas, es necesario que se fortalezcan las capacidades de las personas mayores de saber cómo articular sus necesidades reales y ejercitar sus derechos de acción y petición. Un mayor nivel de organización de las personas mayores en sus diversas formas hará más factible lograr este objetivo.

El desafío inmediato radica en la puesta en marcha de experiencias participativas, no sólo en el diseño y formulación de leyes, políticas y programas, sino también en el seguimiento y la evaluación de la implementación del Plan de Acción de Madrid 2002 en los países. Dado que no existen experiencias de evaluación participativa en materia de envejecimiento, se requerirá de un esfuerzo colectivo para generar ejemplos de buenas prácticas que sirvan de guía a los demás países.

## **Anexos**

---



## ANEXO 1. DEFINICIONES CONCEPTUALES ENTRE EL CRUCE ETAPA/INTENSIDAD EN LA PARTICIPACIÓN

Intensidad/etapa	Posicionamiento	Diagnóstico	Diseño y/o Formulación	Implementación	Seguimiento y Evaluación
<b>SIN PARTICIPACIÓN</b>	No existe ninguna instancia de consulta	No existe ninguna instancia de consulta	No existe ninguna instancia de consulta	No existe ninguna instancia de consulta	No existe ninguna instancia de consulta
<b>INFORMACIÓN</b>	Promoción del conocimiento, difusión a nivel nacional de la cuestión de los AM	Promoción del conocimiento, difusión a nivel nacional, de los problemas/ cuestiones detectadas / información sobre los AM	Promoción del conocimiento, difusión y discusión a nivel nacional, de las políticas/ programas/ leyes que atañen a la cuestión de los AM	Promoción del conocimiento, difusión y discusión a nivel nacional sobre las estrategias/ procedimientos que se utilizan en la implementación de las políticas/ programas/ leyes que atañen a la cuestión de los AM	Promoción del conocimiento, difusión y discusión a nivel nacional sobre las estrategias / instrumentos de evaluación y monitoreo de las políticas/ programas/ leyes que atañen a la cuestión de los AM
<b>CONSULTA</b>	Difusión del desarrollo de una estrategia que permita recabar información cualitativa de los involucrados en la temática de los AM a fin de instalar/ fortalecer la temática de los AM	Planificación e implementación de una estrategia que permita recabar información cualitativa sobre la opinión de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de conocer los problemas que afectan la calidad de vida de los AM o validar los problemas ya detectados a nivel nacional en ámbitos locales	Diseño de estrategias de intervención (política/ programa/ ley) , en función de la información recabada en la etapa anterior o no, que impliquen la instancia de diálogo/ opinión de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de dar respuesta a los problemas que atañen a los AM a fin de dar respuesta a los problemas que los atañen	Puesta en marcha de procedimientos/ aplicativos de una política/ programa/ ley , diseñada o no de acuerdo a lo propuesto en las etapas anteriores, que implique que implique la instancia de diálogo/ opinión de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de retroalimentar el proceso de posicionamiento/ diagnóstico/ formulación , implementación y estrategias de monitoreo y evaluación	Realización del seguimiento y monitoreo de una política/ programa/ ley , diseñada o no de acuerdo a lo propuesto en las etapas anteriores, que implique la instancia de diálogo/ opinión de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de retroalimentar el proceso de posicionamiento/ diagnóstico/ formulación , implementación y estrategias de monitoreo y evaluación

COLABORACIÓN	Difusión de acciones conjuntas ( a partir de la convocatoria gubernamental) para promover el conocimiento, difusión y discusión (con la participación de todos o parte de los actores involucrados), a fin de instalar/ fortalecer la temática de los AM	Planificación e implementación de acciones conjuntas (a partir de la convocatoria gubernamental) a fin de recabar información cualitativa (con la participación de todos o parte de los actores involucrados) a fin de conocer los problemas que afectan la calidad de vida de los AM o validar los problemas ya detectados a nivel nacional en ámbitos locales	Diseño conjunto (a partir de la convocatoria gubernamental) de estrategias de intervención (política/ programa/ ley), en función de la información recabada en la etapa anterior o no, con la participación de todos o parte de los actores involucrados en la temática de los AM, a fin de dar respuesta a los problemas los atañen	Puesta en marcha de acciones conjuntas (a partir de la convocatoria gubernamental) en lo referente a procedimientos/ aplicativos de una política/ programa/ ley, diseñada o no , de acuerdo a lo propuesto en las etapas anteriores, con la participación de todos o parte de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de dar respuesta a los problemas los atañen	Realización del seguimiento y monitoreo de una política/ programa/ ley ,diseñada o no, de acuerdo a lo propuesto en las etapas anteriores a partir de acciones conjuntas (a partir de la convocatoria gubernamental) con la participación de todos o parte de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de retroalimentar el proceso de posicionamiento/ diagnóstico/ formulación , implementación y estrategias de monitoreo y evaluación
	<p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>

<p><b>TOMA DE DECISIONES Y EMPODERAMIENTO</b></p>	<p>Difusión de acciones conjuntas (a partir de la iniciativa del comité) para promover el conocimiento, difusión y discusión (con la participación de todos o parte de los actores involucrados), a fin de instalar/ fortalecer la temática de los AM</p> <p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>Planificación e implementación de acciones conjuntas (a partir de la iniciativa del comité) a fin de recabar información cualitativa (con la participación de todos o parte de los actores involucrados) a fin de conocer los problemas que afectan la calidad de vida de los AM o validar los problemas ya detectados a nivel nacional en ámbitos locales</p> <p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>Diseño conjunto (a partir de la iniciativa del comité) de estrategias de intervención (política/ programa/ ley), en función de la información recabada en la etapa anterior o no, con la participación de todos o parte de los actores involucrados en la temática de los AM, a fin de dar respuesta a los problemas los atañen</p> <p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>Puesta en marcha de acciones conjuntas (a partir de la iniciativa del comité) en lo referente a procedimientos/ aplicativos de una política/ programa/ ley, diseñada de acuerdo o no a lo propuesto en las etapas anteriores, con la participación de todos o parte de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de dar respuesta a los problemas los atañen</p> <p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité)</p>	<p>Realización del seguimiento y monitoreo de una política/ programa/ ley, diseñada o no, de acuerdo a lo propuesto en las etapas anteriores por medio de acciones conjuntas (a partir de la iniciativa del comité) de acuerdo o no a lo propuesto en las etapas anteriores, con la participación de todos o parte de los actores involucrados en la temática de los AM a fin de retroalimentar el proceso de posicionamiento/ diagnóstico/ formulación implementación y estrategias de monitoreo y evaluación.</p> <p>-Instancias de concertación/ negociación en el desarrollo de los procesos y la obtención de los productos</p> <p>-Incorporación de los productos del proceso en las políticas públicas (definición de líneas de reglas de resolución y de toma de decisiones entre los mismos miembros del comité).</p>
---	--	--	---	--	--

## Anexo 2 Cuestionario

### Encabezado:

*Buenos días/tardes. El motivo por el cual lo-la estamos contactando es por un estudio que se está realizando para CELADE - CEPAL y UNFPA (Fondo de Naciones Unidas para la Población) (explicar que son estos organismos brevemente en caso que no los conozca).*

*Esta investigación que se desarrolla en cuatro países tiene como objetivo el analizar los mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de programas, políticas y leyes sobre envejecimiento. En el caso de (país), el objeto de estudio es (política, ley o programa seleccionado) incluyendo las experiencias a nivel local (Provincias, Estados, Comunas, Departamentos, etc).*

*La referencia a mecanismos participativos, refiere a las formas a través de las cuales se manifiesta la participación de todas las personas que están relacionadas con la temática del Adulto Mayor.*

*Atento su (participación, posición, rol, conocimiento) sobre la creación y funcionamiento del (política, ley o programa seleccionado) le agradecería tenga a bien compartir su valiosa experiencia en este proceso.*

*Para ello, necesitaríamos formularle una serie de preguntas.*

### I. Parte Narrativa

*Permítame hacerle algunas preguntas respecto a su participación y/o función en la creación o funcionamiento de (política, ley o programa seleccionado) (Experiencia Provincial si corresponde).*

*¿Qué actividad relacionada con los AM ha realizado en los últimos años?*

*¿Qué actividad relacionada con los AM realiza ahora?*

*¿Cómo se enteró de que se estaba creando y funcionando (política, ley o programa seleccionado) ?*

*¿Tuvo Ud. alguna función en la etapa de creación de (política, ley o programa seleccionado)?*

*¿Tiene Ud. alguna función en la actualidad relacionada con (política, ley o programa seleccionado)?*

### II. Valoración del mecanismo.

*Ud. nos ha mencionado que participó de... (Indicar la actividad que realizó).*

*Le voy a realizar algunas preguntas sobre la forma de su participación.*

*¿Cómo fue su participación en (política, ley o programa seleccionado)? (entregar alternativas aleatorias: lo invitaron a una reunión, contestó una encuesta, le enviaron información, etc.)*

*¿Cuál fue-es, según Ud., el mecanismo por medio del cual participó en (política, ley o programa seleccionado)?*

*¿Quién lo informó? (nivel información)*

*¿Consultó? (nivel consulta)*

*¿Convocó? (nivel colaboración / empoderamiento)*

**A partir de estas respuestas se realizan las preguntas del nivel correspondiente. (Se valorara en cada caso la conveniencia de realizar preguntas de los otros niveles de menor intensidad. Por Ej. Si llego al nivel colaboración formular algunas preguntas del nivel consulta).**

- **(Cuestionario Nivel Información)**

- a) ¿A través de qué medio recibió Ud. la información que se estaba creando – funcionando una (*política, ley o programa seleccionado*)?
- b) ¿Cómo recibió esa información? (mencionar ejemplos: verbalmente, por medio de un documento, lo citaron a una reunión informativa, etc.)  
(*Si fue convocado a una reunión informativa*)
- c) ¿A cuántas reuniones informativas asistió?
- d) ¿Qué le informaron en la/las reunión/es?, ¿Sobre qué le hablaron?
- e) ¿Se informó a otras personas/organizaciones? Si los recuerda, nos podría mencionar algunas? (*nombres, organizaciones*)
- f) ¿Compartió la información recibida con personas de su institución u organización?
- g) ¿Cómo valora Ud. su participación? Por favor, indíquenos cuáles son las tres cosas que Ud. considera más importantes de su participación personal.

- **(Responde Nivel Consulta)**

- a) ¿A través de qué medio-forma solicitaron su opinión respecto de (*política, ley o programa seleccionado*) ? (mencionar ejemplos: verbalmente, por medio de un documento, lo citaron a una reunión).  
(*Si fue convocado a una reunión consultiva*)'
- b) ¿A cuántas reuniones consultivas asistió? ¿Con qué regularidad?
- c) ¿Qué le consultaron?
- d) Se tomaron actas de la/las reunión/es? ¿Se le hicieron llegar posteriormente estas actas?
- e) ¿De dónde obtuvo la información que usted brindó? ¿Consultó a otros miembros de su institución /organización?
- f) ¿Se pidió la opinión a otras personas/organizaciones? Si los recuerda, nos podría mencionar algunas? (*nombres, organizaciones*)
- g) ¿Cómo valora Ud. su participación?
- h) Por favor, indíquenos cuáles son las tres cosas que Ud. considera más importantes de su participación personal

- **(Responde Nivel Colaboración)**

- a) ¿Fue invitado para colaborar con el gobierno en el diseño –funcionamiento de (*política, ley o programa seleccionado*) ?
- b) ¿Fue invitado a una reunión? ¿A cuántas?
- c) ¿Hubo temario en la/las reunión/es?
- d) ¿Se le consultó sobre los temas a tratar en la/las reunión/es? ¿Se incluyeron estos temas a la pauta de la/las reunión/es? ¿Se discutieron en la/las reunión/es?

- e) ¿Se tomaron anotaciones durante la/las reunión/es? ¿Se incorporaron sus intervenciones? ¿Hubo actas de esas reuniones? Se le hicieron llegar estas actas con posterioridad?
- f) ¿Las conclusiones obtenidas de la/las reunión/es se incorporaron en la creación y/o funcionamiento?
- g) ¿Cómo colaboró? Nos podría mencionar los temas específicos en que trabajó Ud. para ayudar a la creación – funcionamiento de la (*política, ley o programa seleccionado*) ?
- h) ¿A quién más se convocó a colaborar? Si los recuerda, nos podría mencionar algunos? (*nombres, organizaciones*)
- i) Durante el proceso, ¿mantuvo usted informado o se mantuvo comunicado con los miembros de la institución/organización?
- j) ¿Cómo valora Ud. su participación? Por favor, indíquenos cuáles son las tres características que Ud. considera más importantes de su participación personal.

• **(Responde Nivel Empoderamiento)**

***Miembros del Consejo.***

- a) ¿Qué acciones realizó para la creación y funcionamiento de la (*política, ley o programa seleccionado*)?
- b) ¿Se hizo una convocatoria nacional? ¿A quiénes se convocó? ¿Por qué medio?
- c) ¿A quién más se convocó a participar? Si los recuerda, nos podría mencionar algunos? (*nombres, organizaciones*)
- d) ¿Considera usted que su colaboración fue tenida en cuenta y reflejada de alguna manera en la creación y funcionamiento de la (*política, ley o programa seleccionado*) ?
- e) ¿Cómo valora Ud. su participación? Por favor, indíquenos cuáles son las tres características que Ud. considera más importantes de su participación.

***Miembros de otras organizaciones***

- a) ¿Fue invitado a una reunión?, ¿A cuántas?
- b) ¿Hubo temario en la/las reunión/es?
- c) ¿Se le consultó sobre los temas a tratar en la/las reunión/es? ¿Se incluyeron estos temas a la pauta de la/las reunión/es? ¿Se discutieron en la/las reunión/es?
- d) ¿Se tomaron anotaciones durante la/las reunión/es? ¿Se incorporaron sus intervenciones? ¿Hubo actas? Se le hicieron llegar copias de esas actas?
- e) ¿Considera usted que las conclusiones obtenidas de la/las reunión/es fueron incorporadas?
- f) ¿Nos podría mencionar los temas específicos en que trabajó Ud. para ayudar a la creación y funcionamiento del Consejo?
- g) ¿Si los recuerda, nos podría mencionar algunos (*nombres, organizaciones*)
- h) ¿Cómo valora Ud. su participación? Por favor, indíquenos cuáles son las tres características que Ud. considera más importantes de su participación personal.

### III. Propuestas

*Ya para terminar, es muy importante para nosotros conocer cuál es su opinión y como valora su participación.*

- a) Considera Ud. que sus propuestas están reflejadas en el funcionamiento/aplicación de (*política, ley o programa seleccionado*) :

Plenamente

En su mayoría

Parcialmente

No fueron consideradas

Por favor, indíquenos qué tema (o temas) interpretan sus propuestas.

Por favor, indíquenos qué tema (o temas) que Ud. planteó no se encuentran reflejados.

- b) ¿Quisiera haber participado o participar de alguna otra manera en el diseño y funcionamiento de (*política, ley o programa seleccionado*) ?

*(Si responde Sí)*

¿Cómo?

- c) Considera Ud. que los intereses de los Adultos Mayores están reflejados en la conformación/funcionamiento/aplicación de (*política, ley o programa seleccionado*)?  
¿Cuáles?

*Agradecemos mucho su cooperación. Sus respuestas, serán de gran utilidad para determinar cuáles fueron los mecanismos participativos desarrollados para la creación y funcionamiento de (*política, ley o programa seleccionado*).*



## Bibliografía

---

- Asociación Nacional de Gerontología (ANG) (1989), *Políticas para a Terceira Idade nos anos 90*. Brasília: Associações Nacionais de Gerontología, 1989.
- Banco Mundial (1996), *The World Bank Participation Source Book* (HG3881.5.W57W692), *Environmental management series* 19, Washington, D. C., [en línea] <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005), *Chile. Programa de intervenciones innovadoras para el adulto mayor* (CH-L1005), [en línea] <http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/ch1574s.pdf>.
- \_\_\_ (2000), *Marco estratégico para la participación ciudadana en las actividades del BID*, Washington, D. C.
- \_\_\_ (1997), *Libro de Consulta sobre Participación*, [en línea] <http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/sec1.htm>.
- Barbosa Ramos, P. (2003), “Aspectos penais do 'Estatuto do Idoso' (Lei Nº 10.741/2003)”, P. Vianna Braga (ed.), *Artigos Doutrinários, Direito do Idoso*, [en línea] <http://www.direitoidoso.com.br/01/artigo022.html>, consultado el 2/5/2005.
- Brasil (1988), *Constitución Federal, Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - Presidência da República/ Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos*. ([http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm))
- Cáritas (2003), 2003 Año 4 N°09 06 de março de 2003 – Cáritas Brasileira CNBB.

- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (2003), *Boletín demográfico N° 72, América Latina y el Caribe: el envejecimiento de la población 1950-2050* (LC/G.2211-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.87.
- Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá (2002a), *Concierto de Voces: Memoria del proceso de formulación participativa de política social para Bogotá*, Bogotá, D. C.
- \_\_\_ (2002b), *Experiencias innovadoras*, Bogotá, D. C.
- Com Ciência (2002), *Revista eletrônica de Jornalismo Científico – SBPC – Velhice - N° 35 - Setembro – 2002* - <http://www.comciencia.br/reportagens/envelhecimento/texto/env02.htm>
- Comisión Nacional para el Adulto Mayor (1995), *Informe*, Santiago de Chile.
- Crocce, Caetano (2004), *Direitos dos Idosos*. En: *Inter\_legis- Comunidade Virtual do Poder Legislativo – Senado Federal*.  
<http://www.interlegis.gov.br/cidadania/20040427154050/20040427174733/20040428152709/view>
- Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) (2005), [www.bienestarbogota.gov.co](http://www.bienestarbogota.gov.co)
- De Jesús (2004), De Jesus Damásio (2004): *Notas Críticas a Algumas Disposições Criminais do Estatuto do Idoso NF-189 / Março 2004* © 2004 Notícias Forenses. Todos os direitos reservados <http://www.noticiasforenses.com.br/artigos/nf189/damasio-jesus-189.htm#02-05-200513:38>.
- Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) (2005), [www.bienestarbogota.gov.co](http://www.bienestarbogota.gov.co).
- Faria, V., Potter, J. E. 1994. *Television, telenovelas, and fertility change in northeast Brazil*. (paper submitted to IUSSP Seminar on Values and Fertility Change, Sion, Switzerland).
- Fortes, Paz, S. (2001): *Dramas, Cenas e Tramas . A Situação de Fóruns e Conselhos do Idoso no Rio de Janeiro*. Tesis de doctorado, Universidad Estadual de Campinas–Facultad de Educación. <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000232436> - 7 de julio de 2005 – 20:08
- (2004): *Un Instrumento de Derechos: Historia del Estatuto del Adulto Mayor* - Texto disponible on-line: <http://www.idademaior.com.br/areas/anteriores/Nr12/areas/direitos.htm>
- Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2004), *Política Nacional para el Adulto Mayor*, Santiago de Chile.
- \_\_\_(1996), *Política Nacional para el Adulto Mayor*, primera edición, Santiago de Chile.
- Goldman, Sara Nigri (1999) *Universidade para a Terceira Idade: uma Lição de Cidadania*. 328 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - PUC/SP, 1999. Citado también en: *Aspectos Sociales y Políticos del Envejecimiento* (sin fecha) Artículo de la Sociedad Brasileña de Geriatria y Gerontología de Río de Janeiro. <http://www.sbggrj.org.br/artigos/aspectos.htm> 14/Agosto de 2005 / 16:07 <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/EstatutoIdoso.pdf> - 02/05/2005- 12:58 pm
- Jarquín, E. y A. Caldera (2000), *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*, Washington, D. C., BID.
- Mendonça, Barros de, J. M. (2005): *Direitos Humanos e Pessoa Idosa: a efetividade do Estatuto do Idoso sob a ótica dos Conselhos Estaduais do Idoso - Brasília - Dissertação - Universidade Católica de Brasília*.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (1993), *Política Nacional sobre Envejecimiento y Vejez: lineamientos básicos*, División Social-Programa Adulto Mayor, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2005a), *Derechos económicos, sociales y culturales. El foro social*, Informe del Presidente-Relator, José Bengoa, de conformidad con la resolución 2004/8 de la Subcomisión (E.CN.4/Sub.2/2005/21), Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, 57° período de sesiones.
- \_\_\_(2005b), *Foro social. Participación, desarrollo y derechos humanos* (E/CN.4/Sub.2/SF/2005/3), documento de trabajo presentado por José Bengoa, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, tercer período de sesiones, Ginebra.
- \_\_\_(2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual* (HR/PUB/04/1), Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- \_\_\_(2003), *Modalidades de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Nota de la Secretaría* (E/CN.5/2004/6), Consejo Económico Social, Nueva York.
- Porto (2005), Porto, M. Y.(2005): *Um Brasil para todas as idades* <http://www.interlegis.gov.br/cidadania/20040427154050/20040427174733/20040428152709/view>.
- Potter, Joseph E. (2002) "Fertility and Development: Evidence From Brazil" *Demography* – 39(4):739-761 – Nov/2002 \
- Rebello Filho, E. (2005): *O Idoso e os Desafios para o Desenvolvimento Sustentável no Terceiro Milênio* (Encontro Do Mercosul Sobre A Terceira Idade. In: Mercoseti - De 11 A 14 de Agosto de 2003 - Blue

Tree Park Alvorada - Brasília – DF) <http://www.eliezer.ninhodanatureza.nom.br/faapa/mercaset.htm> - 09/08/2005 17:44 : 1

Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) (2005), *Sistema Integral de atención de adultos mayores con distintos grados de dependencia*, documento de la 3ª sesión del Comité de Ministros para el Adulto Mayor, Santiago de Chile.

Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia de São Paulo (SBGG) (2005), *Política Nacional de Saúde do Idoso*, [en línea] [http://www.sbgg-sp.com.br/?destino=secoes\\_superiores\\_home&id\\_secao=3](http://www.sbgg-sp.com.br/?destino=secoes_superiores_home&id_secao=3).





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

población y desarrollo

## Números publicados

1. Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética, CEPAL/CELADE/OIM (LC/L.1231-P), N° de venta: S.99.II.G.22 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo, Luis Rivadeneira (LC/L.1240/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.30 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1407-P y Corr. 1), N° de venta: S.00.II.G.75 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
4. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?, Juan Chackiel (LC/L.1411-P), N° de venta: S.00.II.G.80 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
5. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1422-P), N° de venta: S.00.II.G.97 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos, Área de Población y Desarrollo, CELADE División de Población (LC/L.1424-P), N° de venta: S.00.II.G.98 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
7. Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas, Reynaldo F. Bajraj, Miguel Villa y Jorge Rodríguez (LC/L.1444-P), N° de venta: S.00.II.G.118 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos, Fabiana del Popolo (LC/L.1442-P), N° de venta: S.00.II.G.117 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo, "Área de Población y Desarrollo, CELADE-División de Población (LC/L.1445-P), N° de venta: S.00.II.G.122 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1459-P), N° de venta: S.00.II.G.140 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Insumos sociodemográficos en la gestión de las políticas sectoriales, Luis Rivadeneira (LC/L.1460-P), N° de venta: S.00.II.G.141 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
12. Informe de relatoría del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Grupo de Relatoría del Simposio (LC/L.1462-P), N° de venta: S.00.II.G.144 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Estimación de población en áreas menores mediante variables sintomáticas: una aplicación para los departamentos de la República Argentina, Gustavo Álvarez (1991 y 1996) (LC/L.1481-P), N° de venta: S.01.II.G.14 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre migración internacional en las Américas, CELADE-División de Población (LC/L.1529-P), N° de venta: S.01.II.G.74 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
15. Mecanismos de seguimiento del Programa de acción sobre la población y el desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, CELADE - División de Población de la CEPAL (LC/L.1567-P), N° de venta: S.01.II.G.110 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
16. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L. 1576-P), N° de venta: S.01.II.G.54 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
17. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L. 1588-P), N° de venta: S.01.II.G.131 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
18. Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana Cornejo (LC/L.1614-P), N° de venta: S.01.II.G.155 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
19. Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina, Fabiana del Popolo (LC/L.1640-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
20. Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1655-P), N° de venta: S.01.II.G.194 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
21. Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1656-P), N° de venta: S.01.II.G.195 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

22. Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1657-P), N° de venta: S.01.II.G.196 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
23. Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina, Adela Pellegrino y Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1687-P), N° de venta: S.01.II.G.215 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
24. Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1708-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
25. Vulnerabilidad sociodemográfica en el Caribe: examen de los factores sociales y demográficos que impiden un desarrollo equitativo con participación ciudadana en los albores del siglo XXI, Dennis Brown (LC/L.1704-P), N° de venta: S.02.II.G.18 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
26. Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.1705-P), CELADE, N° de venta: S.02.II.G.25 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
27. La migración internacional de los brasileños: características y tendencias, Rosana Baeninger (LC/L.1730-P), N° de venta: S.02.II.G.41 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
28. Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe, José Miguel Guzmán (LC/L.1730-P), No de venta: S.02.II.G.49 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
29. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, Gustavo Busso (LC/L.1774-P), N° de venta: S.02.II.G.88 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
30. Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina, José Marcos Pinto da Cunha (LC/L.1782-P), N° de venta: S.02.II.G.97 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
31. Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica, Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (LC/L.1828-P), N° de venta: S.02.II.G.141 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
32. Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1831-P), N° de venta: S.02.II.G.137 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
33. La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina, Camilo Arriagada (LC/L.1843-P), N° de venta: S.03.II.G.8 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
34. Bi-Alfa, estrategias y aplicación de una propuesta para el desarrollo indígena, I. Hernández, S. Calcagno (LC/L.1855-P), N° de venta: S.03.II.G.25 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
35. La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes, Adela Pellegrino (LC/L.1871-P), N° de venta: S.03.II.G.40 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
36. A virtual contradiction between international migration and human rights, Jorge Bustamante (LC/L. 1873 -P), N° de venta: E.03.II.G.43 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
37. Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales, Manuel Ángel Castillo (LC/L.1908-P), N° de venta: S.03.II.G.66 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
38. Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos, Juan Miguel Petit (LC/L.1909-P), N° de venta: S.03.II.G.67 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
39. La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos, Susana Chiarotti (LC/L.1910-P), N° de venta: S.03.II.G.68 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
40. La reciente inmigración de latinoamericanos a España, Raquel Martínez Buján, (LC/L.1922-P), N° de venta: S.03.II.G.76 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
41. Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo Mapuche en Chile y Argentina, Isabel Hernández (LC/L.1935-P), N° de venta: S.03.II.G.94 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
42. América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad. Juan Chackiel y Susana Schkolnik (LC/L.1952-P), No de venta: S.03.II.G.120 (US\$10.00), 2003. [www](#)
43. Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países latinoamericanos, Guiomar Bay, Fabiana Del Popolo y Delicia Ferrando (LC/L.1953-P), N° de venta: S.03.II.G.121 (US\$10.00), 2003. [www](#)
44. El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1974-P), N° de venta: S.03.II.G.133 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
45. América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Camilo Arriagada Luco (LC/L.1983-P), N° de venta: S.03.II.G.142 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
46. La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1996-P), N° de venta S.03.II.G.158 (US\$10.00), 2003. [www](#)
47. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Camilo Arriagada Luco y Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1997-P), N° de venta: S.03.II.G.159 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
48. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia, Rocío Murad Rivera (LC/L.2013-P), N° de venta: S.03.II.G.175 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

49. El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2046-P), N° de venta: S.03.II.G.208 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
50. Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2059-P), N° de venta: S.04.II.G.3 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
51. Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina, Sandra Huenchuan (LC/L. 2115-P), N° de venta: S.04.II.G.44 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
52. La dinámica demográfica en América Latina, Juan Chackiel (LC/L.2127-P), N° de venta: S.04.II. G.55 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
53. América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza, Jorge Paz, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez, Jorge Rodríguez (LC/L.2148-P), N° de venta: S.04.II G.76 (US\$ 10.00), 2004.
54. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes, Carlos Filgueira y Andrés Peri (LC/L.2149-P), N° de venta: S.04.II.G.77 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
55. Commemoration of the tenth anniversary of the International Conference on Population and Development: actions undertaken to implement the programme of action of the Conference in Latin America and the Caribbean, Population Division (CELADE) (LC/L.2064/Rev.1-P), N° de venta: E.04.II.G.78 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
56. Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2233-P), N° de venta: S.04.II.G.153 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
57. Unión y cohabitación en América Latina: ¿modernidad, exclusión, diversidad? Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2234-P), N° de venta: S.04.II.G.154 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
58. Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe, CELADE (LC/L.2235-P), N° de venta: S.04.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
59. Propuesta para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina, Marta Rangel (LC/L.2408-P), N° de venta: S.05.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
60. La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional, Marcela Ferrer (LC/L.2425-P), N° de venta: S.05.II.G.172 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
61. Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades, Patricia Cortés Castellanos (LC/L.2426-P), N° de venta: S.05.II.G.173 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
62. Déficit habitacional en Brasil y México: estudio de dos megaciudades. Con base en los censos 1990-2000, Camilo Arriagada Luco (LC/L. 2433-P), N° de venta: S.05.II.G.179 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
63. Metas del milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales, David Candia Baeza (LC/L. 2456-P), N° de venta: S.05.II.G.201 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
64. La legislación a favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Mónica Villarreal Martínez (LC/L. 2468-P), N° de venta: S.05.II.G.215 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
65. La omisión censal en América Latina. 1950 - 2000, Odette Tacla Chamy (LC/L. 2475-P), N° de venta: S.05.II.G.4 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
66. Modelos demográficos para la proyección de la demanda del sector social, Timothy Miller (LC/L.2477-P), N° de venta: S.06.II.G.10 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
66. Demographic models for projections of social sector demand, Timothy Miller (LC/L.2477-P), Sales N°: E.06.II.G.10., (US\$10.00), 2006. [www](#)
67. Migración internacional y desarrollo en Nicaragua, Eduardo Baumeister (LC/L.2488-P), N° de venta: S.06.II.G.21 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
68. Análisis de percepciones y aportes para una política de migraciones internacionales en Nicaragua, José Luis Rocha Gómez (LC/L.2491-P), N° de venta: S.06.II.G.27 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
69. Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua, Milagros Barahona (LC/L.2523-P), N° de venta: S.06.II.G.50 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
70. Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento, Mónica Villarreal Martínez (LC/L. 2542-P), N° de venta: S.06.II.G.70 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

**www** Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....