



Revista Andina de Estudios Políticos

REVISTA ANDINA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

ISSN: 2221-4135 (Online)

E-mail: estudiospoliticosandinos@derecho.unmsm.pe

URL: <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/index>

Tel. : 051-1-431871

Fax: 051-1-431871

Dirección: Av. Arequipa N° 240 of. 101
Lima, Perú.

ARMIJO, Lorena. (2012) El empoderamiento de las personas mayores en Chile: una revisión de la titularidad de derechos, la participación social y el control ciudadano. *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. II, N° 2. ISSN: 2221-4135 [Online]

Artículo Publicado por: Taller de Estudios Políticos Andinos
Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)

Todos los derechos reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Taller de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista de Estudios Políticos Andinos es una plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

EL EMPODERAMIENTO DE LAS PERSONAS MAYORES EN CHILE: UNA REVISION DE LA TITULARIDAD DE DERECHOS, LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y EL CONTROL CIUDADANO

THE EMPOWERMENT OF ELDERLY PEOPLE IN CHILE: A REVIEW OF THE RIGHTS OF OWNERSHIP, SOCIAL PARTICIPATION AND CITIZEN CONTROL

ARMIJO, Lorena
Universidad Complutense de Madrid
lore.armijo.g@gmail.com

RESUMEN:

Este trabajo tiene como objetivo sistematizar las opiniones y percepciones de los dirigentes mayores en Chile acerca de la titularidad de derechos, los aspectos que han posibilitado su empoderamiento social y los factores que obstaculizan una profundización de su ejercicio ciudadano.

Este interés surge a partir de la preocupación de las últimas décadas por posicionar el envejecimiento activo y el ejercicio de derechos como un asunto relevante en la institucionalidad pública-estatal, en un contexto demográfico envejecido. Los y las mayores en Chile son un grupo etario con bajo capital educativo y alta probabilidad de estar más expuestos a riesgos sociales como la enfermedad y la pobreza, por lo que requiere de políticas públicas específicas que, considerando su condición etaria, promueven y fortalezcan su capital social.

Palabras Clave: Ciudadanía. Personas Mayores. Derechos Sociales. Control Social. Participación

ABSTRACT:

This work aims to systematize the views and perceptions of elder leaders in Chile about the rights and issues that have enabled social empowerment and the factors that impede to strengthen the citizens' rights.

My interest in this article comes from the concern in the recent decades about positioning in the public agenda the active aging as relevant issue related to the State-public sphere, all this process in an aged demographic context. The elderly people in Chile are an age group with low educational capital and high probability of being exposed to social risks, such as diseases and poverty, they need specific public policy that considers its age condition and also, promotes and strengthen their social capital.

Keywords: Citizenship. Elder people. Social rights. Social control. Participation.

Lorena Armijo Garrido. Licenciada en Sociología por la Universidad de Chile. Estudios de Post Grado en la Universidad Complutense de Madrid. Participó en el I Congreso en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – Estado del Arte, Desafíos y Propuestas, en la ciudad de Madrid-España con su ponencia “Pobreza y Exclusión en América Latina: Crítica y aportes de la perspectiva de género a los programas de transferencias monetarias condicionadas”.

EL EMPODERAMIENTO DE LAS PERSONAS MAYORES EN CHILE: UNA REVISIÓN DE LA TITULARIDAD

Introducción

El envejecimiento de la población mundial ha sido una de las transformaciones demográficas más significativas de los últimos cincuenta años. A nivel mundial, la población de 60 años y más presenta el más rápido crecimiento, fundamentalmente, por la caída de la fertilidad y el aumento de la esperanza de vida. Su impacto más evidente ha sido la modificación en la estructura por edades con la disminución de los grupos más jóvenes de la población y el aumento de la población en edades laborales y de las personas mayores. Si en el año 2000, uno de cada diez países tenía una población de tercera edad que igualaba o superaba al 20 por ciento, para el 2050 se espera que sea alrededor de seis de cada diez. En las regiones más desarrolladas el crecimiento de esta población ha sido rápido, con expectativas de aumento de más del 50 por ciento en las próximas cuatro décadas, pasando de 265 millones en 2009 a 416 millones en 2050. En comparación con el mundo más desarrollado, la población de las regiones menos desarrolladas envejece más rápidamente. Durante las próximas dos décadas, se prevé que crezca a un ritmo muy superior a un 3 por ciento por año, aumentando de 473 millones en 2009 a 1,6 mil millones en 2050. Para ese año se anuncia que la cantidad de mayores en el mundo supere por primera vez en la historia a la cantidad de jóvenes (ONU, 2009 y 2002). Específicamente, los países de América Latina y el Caribe experimentarán un proceso de envejecimiento de la población más rápido que el que experimentaron en el pasado los actuales países desarrollados (ONU, 2007). En tanto, y siguiendo la tendencia mundial, en Chile se observa una diferencia de género significativa relativa a la mayor esperanza de vida de las mujeres en comparación con la de los hombres, que se expresa en el índice de masculinidad. Si para el año 1975 dicho índice alcanzó a 77,5, en 2000 descendió levemente hasta llegar a 76,1 y se estima que para el período 2025-2050 alcanzará a los 82 hombres por cada cien mujeres, manteniendo constante una proporción mayor de mujeres en las edades mayores (SENAMA, 2010). En su conjunto esta reversión de la tendencia histórica de la población de personas mayores de 60 años hasta ahora minoritaria ha tenido efectos que superan los netamente demográficos, instalándose una preocupación por las condiciones socioeconómicas y culturales de las personas mayores.

Los arreglos en materia de vivienda, la residencia en común con familiares y formas de vida independiente, o en un sentido más general, el nivel de dependencia de las personas mayores; la salud integral y el retraso de su deterioro; la disposición de sus bienes y la seguridad social y económica, son algunos de los temas psicosociales recurrentes que centran la atención de las condiciones de vida socioeconómicas y el bienestar de los mayores, más allá de los aspectos netamente demográficos. El compromiso establecido en el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento acordado de 2002 y la Estrategia Regional de Implementación para América Latina aprobado cuatro años más tarde, reconocen en un primer momento la contribución social, cultural, económica y política de las personas de edad, el

fomento de su participación en procesos de toma de decisiones y en la generación de oportunidades de empleo y, en un segundo tiempo, confirman la elaboración de un proceso de seguimiento y evaluación de los objetivos. Ambos instrumentos dan cuenta de la preocupación de los Estados y Gobiernos por alcanzar un aumento en el bienestar de este grupo y la reivindicación de todos sus derechos y lo hacen mediante acciones concretas y disponibilidad de recursos. No obstante, se ha constatado que en la región si bien se han aprobado leyes sobre derechos e implementado programas de desarrollo hacia personas de edad, el avance en los efectos de dichas leyes y sus aplicaciones prácticas ha sido limitado. Asimismo, poco se ha dicho sobre la producción de instancias de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a este grupo.

Es cierto que en América Latina y el Caribe existe una amplia gama de experiencias locales dirigidas a favorecer las condiciones de vida de los mayores, entre ellos programas de emprendimientos y empleabilidad, microcréditos, capacitación técnica, creación de organizaciones sociales de base, construcción de Planes Locales de Envejecimiento, salud y auto cuidado, nivelación de estudios, etc. (Foro Regional de Organizaciones de sociedad civil, 2007). Sin embargo, el cumplimiento de todos y cada uno de los compromisos contraídos, y una efectiva promoción acerca del papel que cumplen los mayores, el respeto de su dignidad y sus derechos, así como la generación de mecanismos necesarios y suficientes para la exigibilidad y la justicia social, llegan a ser hasta el momento restringidos. Un ejemplo esclarecedor de esta situación es la baja presencia de organizaciones que vinculen su trabajo con el desarrollo de valores cívicos y los derechos humanos; la participación de las personas de edad se concentra más bien en organizaciones religiosas y comunales con el fin de ayudar, colaborar y cooperar. Por el contrario, quienes no participan lo harían por falta de tiempo, desconfianza y falta de información (Red Interamericana para la democracia, 2005). Esta situación (re)produciría un desconocimiento de sus derechos, especialmente si tienen algún tipo de discapacidad, bajo nivel educativo o viven en zonas rurales y no cuentan con fuentes de ingresos¹.

En virtud de esta realidad Latinoamericana, surge la necesidad de revisar el marco participativo de los mayores y el tipo de acción ciudadanía que están ejerciendo. Si revisamos los datos regionales de participación, el caso chileno presenta en términos generales una disminución de participación ciudadana, aunque comparativamente es mayor al obtenido en otros países según queda expresado en el índice de participación ciudadana regional. En Chile la participación de mayores es similar a los segmentarios etarios de de 36 a 55 años que presentan mayor participación (Red Interamericana para la democracia, 2005). Asimismo, en una proyección comparativa en diferentes países de la región del índice de dependencia de vejez, Chile presenta una alta razón de dependencia demográfica y crecerá más aceleradamente entre 2025 y 2050² (Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2010). Pese a los favorables resultados de ambas mediciones, resulta necesario indagar en aquellos ámbitos organizacionales que presentar más baja

¹ En América Latina alrededor de la mitad de las personas mayores de las zonas urbanas no cuentan con ingresos y quienes sí tienen, reciben de la jubilación, pensión y un bajo porcentaje lo obtiene del trabajo (Cepal, 2000).

² Estudio realizado comparativamente entre Bolivia, Guatemala, Brasil, México, Argentina y Chile sobre el índice de dependencia en la vejez que cuantifica la necesidad potencial de soporte social de los mayores por población en edad activa (Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2010).

participación y que actúan como referente en la diada confrontación / cooperación entre estado y sociedad, entre el cumplimiento del derecho a la participación en forma autónoma y al desarrollo de las capacidades de la sociedad civil organizada, así como la demanda de derechos, su titularidad y ejercicio ciudadano. En este sentido, surge la pregunta acerca de las iniciativas –convertidas en programas sociales- son propiciadas desde el estado para un empoderamiento de los mayores respecto al ejercicio de sus derechos y el potenciamiento de la participación social y ciudadana de este grupo.

Este artículo presenta los resultados de un estudio de carácter descriptivo-explicativo cuyo propósito fue la comprensión de las percepciones y experiencias de quienes participaron en el *Programa Escuela de Formación de Dirigentes Mayores* ejecutado en Chile, y su experiencia personal y grupal como dirigente social, el ejercicio de derechos sociales propio y el de otros mayores y las ventajas y desventajas respecto a la titularidad de ciudadanía que surgieron a partir de esas experiencias. Para recolectar información sobre los efectos del programa se aplicaron ocho grupos focales a hombres y mujeres adultos mayores dirigentes participantes de las *Jornadas Regionales y Provinciales* y dirigentes participantes de los *Consejos Regionales de Mayores*, instancias de participación del programa en cuestión. Fueron personas mayores de distintas zonas geográficas (norte, centro y sur) que reúnen experiencias distintas en necesidades y demandas ciudadanas y pertenecen a distintas organizaciones sociales como uniones comunales, clubes y asociaciones de personas mayores.

El argumento de este artículo es el siguiente: los dirigentes mayores declaran conocer sus derechos ciudadanos, específicamente, aquellos que los involucra como personas de la tercera edad, se muestran dispuestos a defender los derechos de sus pares ante instituciones que podrían discriminarlos y demandar derechos, sin embargo, afirman que existen liderazgos autoritarios y la ausencia de mecanismos institucionales de control social que involucren acciones públicas (y no sólo estatales) debilita el carácter ciudadano del programa.

La exposición del argumento se elabora en tres pasos: el primero, es una revisión sucinta de los conceptos y debate en torno a la ciudadanía, atingente a la pregunta del artículo; el segundo, presento los resultados de la investigación cualitativa; y, el tercero, conclusiones que reúnen las principales reflexiones y aportes del texto.

Discusión teórica

Durante las dos últimas décadas se ha observado un incremento de la participación ciudadana de las personas mayores y la ampliación del número de dirigentes que han presidido organizaciones de de mayores. Esta proliferación del trabajo ciudadano ha estado apoyado desde la institucionalidad pública desde el sistema de protección social y el enfoque de derechos permitiéndoles un acceso a información y las posibilidades de encauzar su acción social hacia una difusión, un conocimiento y ejercicio de sus derechos. Pese a la falta de consenso en la discusión sobre protección

social en criterios de cobertura y universalidad, se puede afirmar que dese el sistema de protección social se incorpora a personas y familias en situación de pobreza o vulnerabilidad a la red del Estado con el fin de que puedan acceder a un conjunto de beneficios y prestaciones sociales que les permitan mejorar sus condiciones de vida. En la práctica se trata de un conjunto de transferencias y prestaciones que son distintas de aquellas de carácter permanente de los servicios sociales que proviene del enfoque basado en el bienestar social y sus políticas de promoción social que se caracterizan por garantizar derechos a través de servicios sociales públicos universales regidos por el criterio de equidad e igualdad de oportunidades. Desde un enfoque de derechos se considera explícitamente a las personas mayores como sujetos de derechos por su condición inalienable de ciudadanos, el derecho al acceso a la provisión de servicios sociales y el derecho a la participación en la elaboración de acciones que los involucre como actores protagónicos con el fin de garantizar su propio bienestar. Este enfoque identifica las responsabilidades de los garantes, gobiernos, donantes, sector privado, las comunidades y los ciudadanos en la consecución de objetivos claramente establecidos dentro del marco legal internacional compartido por todos ellos (Fonseca, 2006; Serrano, 2005). No obstante, la complementariedad de ambos enfoques es una de las características más visibles de las políticas sociales actuales, articulándose, por un lado, la generación de condiciones básicas de subsistencia y, por otro, los derechos de ciudadanía.

Desde estos enfoques, la *participación social* es entendida como la acción o la toma en forma activa comprometida de iniciativas públicas que son percibidas por quien participa como beneficiosa. Los derechos y la participación social están asociados: por una parte, la participación social es un derechos asequible a todos los miembros de la sociedad y, por otra, “se define la participación social como instrumento de articulación de intereses entre individuos y grupos, que posibilita exigir derechos que no son asegurados por el aparato público. Así, la participación se configura como instrumento de generación de empoderamiento, de conocimiento de derechos y de construcción de ciudadanía” (Senama, 2009: 16).

La participación fortalece y amplía tanto las capacidades individuales de las personas, como el ‘capital social comunitario’, es decir, la capacidad colaborativa de trabajo en función de objetivos compartidos de desarrollo; así como el ‘capital social externo’ entendido como las redes y relaciones con otros, lo cual establece y fomenta los lazos de solidaridad con otros similares con quienes comparten posiciones sociales comunes, donde se adquiere conciencia de intereses comunes, y se organizan para la acción en busca de privilegiar dichos intereses, la creación de ‘confianza’ que requiere estas actuaciones necesita de participación (Raczynski, et.al., 2001). Un ejemplo esclarecedor del tipo de participación mencionada ha sido la de mujeres que se remiten a problemas que afectaran a su barrio y su hogar. De esta manera, se incorporan a la comunidad para lograr avances territoriales, pero sin desvincularse del entorno familiar. Aquí, participación popular y reproducción de la familia conforman una sola causa (Weinstein, 1996; Valdés y Provoste, 2000; González Pérez, 2005; Cepal, 2007). En los mayores, la participación social emerge asociada al desempeño de nuevos roles en la vejez y las opiniones y percepciones relativas al ejercicio de derechos y beneficios recibidos en los servicios sociales a los que acuden. En un sentido más amplio, alude al desarrollo de iniciativas

tendientes a fortalecer las organizaciones y que los gobiernos locales y nacionales abran nuevos espacios para su representatividad en la toma de decisiones en los asuntos que les afecte (Cepal, 2007; Huenchuan y Molachetti, 2007).

Este retorno del ciudadano como actor en la construcción social y política de la sociedad y a la promoción y afianzamiento de nuevas formas de desarrollo que sean remedio a situaciones estructurales de pobreza ancladas en la asignación y distribución inequitativa de la riqueza en la región y profundizada por el modelo de ajuste estructural en la década de los ochenta puede ser una de las consecuencias más visibles del agotamiento de paradigma político del estado de compromiso y de procesos democratizadores en América Latina. En este sentido, el empoderamiento y el *ejercicio de la ciudadanía* social (formulación y ejecución de programas por parte de beneficiarias, fortaleciendo su organización, sus capacidades, su autoestima y un mayor acceso a recursos) se aleja de la clásica conceptualización de T. H. Marshall (1998) que la define como aquel estatus concedido a los miembros de pleno derecho de una comunidad política (Estado) que establece condiciones mínimas de vida asumidas como derechos inalienables de los individuos en su calidad de ciudadanos. El énfasis dado a la titularidad para recibir bienes y servicios garantizados por derechos de la propuesta marshalliana es el significado pasivo de la ciudadanía que teóricamente se ha contrastado con aquella dimensión sustantiva en la cual se dispone de derechos y de capacidad de participar en la vida pública, en la cual se subraya las capacidades efectivas de los ciudadanos de ejercer sus derechos formales, ancladas a mecanismos de distancia social según clase, etnia y género (Bottomore, 1992; Crough, 1999).

De la ciudadanía activa o sustantiva, la participación se sostiene como un derecho de los ciudadanos a informarse y a poner a disposición de la comunidad su capacidad de influir con su opinión en la toma de decisiones. Aquí la *participación ciudadana* llega a ser un proceso donde los actores sociales, organizados o no, involucrados o afectados por una determinada acción forman parte de la toma de decisiones para que ésta los represente, y se lleve a cabo de forma transparente y justa. El papel del ciudadano además de recibir y usar los servicios sociales, su acción se amplía al control de la gestión, la planificación y el perfeccionamiento de la gestión pública y contribuir en el fortalecimiento del capital social. Este ciudadano es un sujeto reflexivo que actúa en virtud de sus motivos haciéndose cargo de sus proyectos vitales y de su vida social (Touraine, 1997; Giddens, 1996).

El debate sobre una mayor participación de los actores sociales en la elaboración de la agenda pública, de políticas, como también en cuanto a su participación en las etapas de diseño, implementación y evaluación, ha constituido un eje temático que se incorpora a las ya mencionadas dimensiones técnicas, políticas y económicas que tradicionalmente han determinado la construcción de políticas y agendas públicas como un espacio de diálogo, deliberación, argumentación y consenso entre actores (Avritzer, 2000; Filgueiras, 2000; Cunill y Bresser, 1998). A pesar de no ser una discusión reciente y tener ya varias décadas, ha cobrado hoy mayor relevancia principalmente debido a los procesos restructuradores y modernizadores del estado y la gestión pública, que pretenden rearticular la relación entre estado y ciudadano por medio de nuevas formas de democratización que amplíen y fortalezcan el sistema político-institucional, que agregue nuevas formas de organización y representación social que puedan auto-

expresarse y reproducirse autónomamente del aparato estatal. El fortalecimiento (y surgimiento en algunos casos) de la esfera pública autónoma y su permanencia sin duda sería el vínculo intermediador entre la sociedad civil y el estado, es decir, sería articulador y negociador de los procesos comunicativos que se den en la ciudadanía y aquéllos que se presentan en las instancias estatales de elaboración de políticas públicas, por tanto, mientras mayor sean las atribuciones que ostente la esfera pública mayor será el proceso de formulación de éstas. No obstante, dentro de este discurso ampliamente democrático que fomenta la participación de los ciudadanos en los procesos deliberativos públicos “pudiera sustentarse que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político-estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta de que en vez de facilitar el incremento de la representación social” (Cunill Grau, 1995: 36)

Aparece como indispensable una modificación que provenga tanto desde el estado como desde la sociedad. Se trata de lograr una reestructuración estatal y gubernamental que reconozca la presencia de intereses corporativos en su interior, que se comprometa con ser un órgano medial cuyo fin último (o responsabilidad) es el bienestar de la comunidad en su conjunto, dejando de lado su autorreferencialidad o sus conflictos con aquellos sectores sociales (empresariado, iglesia) que compiten con él en autoridad y poder social. Asimismo, la transferencia de cuotas de poder a la comunidad representa una versión más igualitaria y libertaria en la relación estado y comunidad, al mismo tiempo que potencia nuevas formas de organización y expresiones culturales. Un ejemplo de lo anterior sería el énfasis en el *control social* (Vieira, 1998) que la ciudadanía puede ejercer sobre la gestión y administración estatal con el fin de transparentarlas y democratizarlas.

El impacto del programa de Formación para dirigentes mayores

La *Escuela de Formación de Dirigentes Mayores* es un programa de formación de líderes mayores que busca el desarrollo de competencias de los dirigentes y el acceso a información sobre la oferta pública nacional para aumentar su inclusión y participación activa. Además, pretende capacitar a dirigentes mayores organizados y no organizados para que mejoren su gestión dentro de sus organizaciones y ejerzan liderazgo. Este programa forma parte de una gama de iniciativas que potencia la participación de las personas mayores. Para el servicio “la difusión, conocimiento y promoción del ejercicio de los derechos constituye un eje central de la política dirigida a este grupo etario, que se propone lograr su integración a la sociedad y su participación activa en la toma de decisiones que les afectan” (Senama, 2007:8).

Actualmente, el Programa cuenta con cuatro líneas de acción: los *Consejos Regionales de Mayores*, las *Jornadas Regionales y Provinciales por el Derecho a Saber*, los *Talleres comunales* y, finalmente, *Jornadas subzonales*, todos a cargo de

equipos regionales del Servicio Nacional del Adulto Mayor³ (SENAMA en adelante) que ejecutan las acciones y capacitan a las personas dirigentes mayores y a los equipos municipales locales.

En este artículo, me centraré únicamente en los *Consejos Regionales de Mayores* entendiéndolo como una instancia donde se combina la participación social y ciudadana, la demanda y el ejercicio ciudadano y las acciones de control social. Llega a ser un espacio propicio para el desarrollo de capacidades y habilidades necesarias para la construcción de ciudadanos informados y actores activos en la exigibilidad de las demandas de la población mayor. Además, su papel social de vector comunicante entre mayores y el Estado, los concita a ser capaces de portar el proyecto país anhelado por este segmento etario.

Los *Consejos Asesores Regionales de Mayores* son organismos de SENAMA creados mediante el decreto N°08 del 2008 de la Presidencia de la República. Como su nombre lo indica tienen un carácter regional y forman parte de los lineamientos de la política nacional del adulto mayor. Están conformados por hombres y mujeres de sesenta años y más, dirigentes de uniones comunales de mayores, de clubes de mayores, asociaciones de pensionados y otras organizaciones gremiales de mayores, lo que le otorga un carácter representativo y legítimo. En términos generales, los Consejos tienen el desafío de mejorar y ampliar la difusión de derechos y de la oferta pública en los programas destinados a la población mayor. Sus funciones se centran en proponer políticas, medidas e instancias de diálogo institucional sobre los intereses y demandas de las organizaciones que representan para el fortalecimiento de la participación de las personas mayores en cada región, la protección de sus derechos y la generación del ejercicio de una ciudadanía activa. Además, sus funciones se extienden a la formulación de recomendaciones sobre los planes anuales y entrega de cuentas públicas de SENAMA en las regiones y sobre el Fondo Nacional del Adulto Mayor asignado a la región. (SENAMA, 2010).

El total de Consejos (distribuidos en las quince regiones del país) está conformado por 248 personas en el año 2011, siendo más de la mitad mujeres (55,6%), que representan en su mayoría a uniones comunales de clubes y clubes de personas mayores (casi un 80%), mientras que el resto corresponde a organizaciones gremiales, culturales y dos redes comunicacionales (SENAMA, 2010).

Desde su creación SENAMA ha contemplado la inclusión de los Consejos en el *Programa de Formación Continua para Dirigentes Mayores*, con el fin de potenciar el papel que desempeñan los consejeros a través de capacitaciones en el uso de herramientas de gestión, la preparación de discursos sobre lo público, competencias para el liderazgo, el

³ El Servicio Nacional del Adulto Mayor es el organismo estatal encargado del avance en la constitución de un sistema de protección social destinado a garantizar la igualdad de oportunidades y protección de derechos de las personas de edad, minimizando los riesgos sociales; posiciona la temática de la vejez y el envejecimiento, asegurando el diseño e implementación de políticas sectoriales y territoriales para este grupo etario; y promueve la participación social, la autonomía y la autogestión de los mayores, facilitando su asociatividad con programas específicos (Senama, 2010).

desarrollo personal y el autocuidado. Además, realizan actividades informativas dirigidas principalmente al trabajo con las bases sociales⁴.

El análisis cualitativo evaluó distintos aspectos relativos a las percepciones y significaciones de estos mayores dirigentes acerca de la población de edad en general, acerca del SENAMA, del programa en cuestión, del papel en los Consejos Asesores Regionales, de la participación de dirigentes en Jornadas Regionales y provinciales y de este segmento etario en organizaciones sociales. Para responder a los objetivos de este artículo me centraré únicamente en tres temas relativos a los derechos de ciudadanía: el primero, referido a la titularidad y ejercicios de derechos sociales; el segundo, a la participación ciudadana; y, el tercero, a la participación social de mayores organizados y no organizados.

a) Titularidad y ejercicio de derechos

La participación de estos dirigentes sociales en los Consejos los contacta con otros mayores, que les otorgaría la oportunidad de conocer nuevas realidades. Los Consejos serían un espacio de acción, entendido como trabajo con y para otros mayores, al mismo tiempo, una instancia de reflexividad sobre su autoimagen y su contrastación con los valores del grupo. El Consejo emerge como instancia iluminadora y legítima de las conductas y expectativas, contribuyéndole a la comprensión de estilos de vida y realidades desde la perspectiva de los otros. En definitiva, a enfatizar y, al mismo tiempo, como el medio a través del cual pueden orientar a otros mayores:

“Llegar al Consejo me di cuenta yo de qué lo que era y los valores que tenían todas las personas que estaban alrededor mío, entonces nos dimos cuenta que el Consejo servía para orientar a todos los que son nuestros pares” (Consejero regional, II Región).

“Aprendí a ser mejor dirigente social, y a su vez me he relacionado con otros dirigentes de los cuales he aprendido otras formas de vida” (Consejero regional, IX Región).

El contacto con otras personas de su misma edad implicaría recoger sus necesidades cada vez que visitan o se reúnen con las uniones comunales, clubes y asociaciones de personas mayores; convertirlas en demandas y proveer de soluciones a los mayores. Se trata de un ejercicio político de representación de la población mayor y de retroalimentación de necesidades.

⁴ A su creación le antecede el desarrollo de las Jornadas por el Derecho a Saber que SENAMA comenzó a implementar desde el año 2006 en adelante. Estas Jornadas se han constituidos en espacios facilitadores del aumento de la participación y organización de las personas mayores debido a las actividades formativas centradas en la difusión de los derechos de las personas mayores y en el empoderamiento de los dirigentes sociales. Antes del surgimiento de las Jornadas la participación de los dirigentes tenía alcances comunales y nacionales, sin embargo, no existía una instancia intermedia que vinculara el trabajo territorial a nivel regional y nacional. Por esto SENAMA comenzó a planificar la creación de los Consejos como un espacio regional de las organizaciones de mayores levantando así sus necesidades y demandas y estableciendo coordinaciones con instituciones públicas y privadas regionales.

“Nosotros existimos para ver los diversos problemas que tienen los adultos mayores, y poder realizar las inquietudes que tienen los adultos mayores hacia SENAMA, y tratar de buscar soluciones, no que queden ahí en el papel” (Consejero regional, V Región).

Como dirigentes tendrían acceso al conocimiento de derechos sociales relativos a la provisión de salud, seguridad social, vivienda, así como a un aprendizaje sobre las modalidades de su ejercicio. Este ejercicio se constituiría en una demanda efectiva o una lucha constante que los mayores tendrían que dar para hacer realidad sus necesidades; sería una conquista centrada en la legitimación de la demanda más que en la disposición de racionalidad, de los procedimientos o mecanismos institucionales de ese ejercicio. En este caso, los derechos no serían asumidos como regalos, sino como garantías sociales merecidas.

“Llevamos información, la llevamos y los emplazamos a que luchan por sus derechos, que tienen derechos y que no es un regalo, que no es una limosna, que tenemos derecho para esto” (Consejero regional, V Región).

La titularidad de derechos no sólo se remitiría a condiciones socioeconómicas, sino también culturales. Al derecho de integrarse en la vida social mediante actividades recreacionales son consideradas experiencias enriquecedoras y valoradas por los participantes.

“Que haya intercambios culturales. Entonces, intercambiar ideas, juntarnos así” (Dirigente, II Región).

La conformación de la titularidad de derechos no solamente involucraría aspectos socioeconómicos y culturales, sino también se construiría en base a aspectos emotivos-relacionales, es decir, la plenitud del ejercicio ciudadano no sólo significaría condiciones mínimas de vida, sino también la dignidad de la persona basada en el respeto y la atención hacia el otro. La puesta en cuestión de la dignidad de los ciudadanos debilitaría la exigibilidad de derechos.

“Entonces, nosotros tenemos derechos, a escuchar y también en cuanto a opinar y que cuando tienen que atender, tienen que atendernos, es una burla referente a eso” (Consejero regional, IX Región).

“El adulto mayor se queda callado, yo me pongo en dos patitas y le reclamo a mi alcalde y al gobernador de acá, y a donde sea y yo les digo ustedes tienen el mismo derecho y lo que yo aprenda ellos lo saben” (Consejero Regional, II Región).

La transmisión de información relativa al ejercicio de derecho desde estos dirigentes a las organizaciones sociales no sería suficiente para un pleno ejercicio ya que, en ciertos casos, los dirigentes de las organizaciones que visitan no la transfieren a las bases porque considerarían que los mayores no comprenderían ni les interesaría. O en su defecto, se transmite la información relativa a derechos sociales, pero sin constatar un ejercicio efectivo. Es decir, no basta con transmitir la información mediante capacitaciones o talleres, sino que requiere que las expectativas de ejercicio sean logradas. En este sentido, el ejercicio ciudadano es relacional en tanto involucra la acción conjunta y consensuada de ciudadanos e instituciones que lo legitimen y posibiliten, en caso contrario, la información perdería validez y, con ello, la confianza hacia los mismos dirigentes, volviéndose contra ellos la misma información.

“las señoras del club y las socias están contentas por tener conocimiento de lo que nosotros recibimos lo llevamos y como todos han dicho” (Consejero Regional, II Región).

“cuando uno es dirigente entrega la información a otros presidentes en donde los presidentes o no captan bien o no tienen el interés de entregar adecuadamente la información” (Consejero regional, RM).

“Es que ya no nos creen señorita, ya no nos creen porque llevamos lo mismo, la misma información siempre, pero no hay soluciones... [M: Y ahora nos van a volver a preguntar lo mismo...] exacto” (Consejero regional, V Región).

Sería problemático, entonces, que los actores sociales encargados de potenciar el ejercicio ciudadano porten la desconfianza por una ciudadanía plena que no llega, son los emisarios que lleva una promesa incumplida y los ciudadanos mayores, en vez, de cuestionar o rebelarse contra quienes institucionalmente pondrían obstáculos para su ejercicio, se cuestiona al mensajero.

b) Participación ciudadana

El derecho a participar no solamente involucraría presencia en deliberaciones públicas sobre los temas que les atañe, sino también la posibilidad de tener injerencia en la toma de decisiones. En este sentido, para que la titularidad de derechos sea efectiva es preciso que existan garantías institucionales y que las promesas de las autoridades se cumplan, de modo que la participación tenga un eje vinculante importante.

“¿de qué nos sirvió participar en la comisión especial de la cámara de diputados de las personas mayores?... fue un (...) no más... de nada!” (Consejero regional, Valparaíso).

Por su parte, el control social es vivido por los dirigentes mayores como fiscalización a los servicios sociales públicos. Bajo el papel de “ciudadano incógnito”, habrían tutelado los derechos de este segmento etario, relevando tanto el trato dado por funcionarios públicos como los reclamos relativos a la provisión de información y demanda de prestaciones de servicios de calidad. De cierto modo, el programa evaluado ha sido eficaz en transferir cuotas de poder a los mayores dirigentes y a sus organizaciones, al tiempo que ha potenciado una nueva manera de relacionarse con las instituciones y nuevas formas de empoderamiento social:

“El ciudadano incógnito, se acuerdan que participamos todos por iniciativa del SENAMA, entonces nos distribuimos, nos mandaron a diferentes lugares, ¿de qué se trataba? Llegábamos en forma incógnita a los consultorios, a los hospitales, a los servicios del INP, los pagos de la caja de compensación” (Consejero regional, RM).

Junto con el control social y el traspaso de información de derechos, los entrevistados señalan que es difícil lograr un impacto que trascienda los aspectos mencionados y se instale desde las instituciones (el estado, la familia y el mercado) como un nuevo tipo de garantías ciudadanas. Un ejemplo de ello es que, en lo que respecta al maltrato, este

fenómeno no sería únicamente un problema de información, sino de la realidad familiar y afectiva que vive la persona mayor. El maltrato es percibido como problema “estructural” de la conformación misma de la sociedad; sobre ella se construye un discurso más apegado a lo tradicional (con la idea “ha estado siempre, y seguirá siendo así”). Su erradicación sería a juicio de estos mayores muy difícil ya que deben enfrentar las resistencias de otros grupos. Sin embargo, se percibe la importancia de este problema social para los dirigentes: la generación de políticas tendientes a configurar una red de apoyo sería un paso que los dirigentes asumen como un asunto a contemplar:

“Pero en el fondo pienso que si han dado una noción general de maltrato, se les va a decir que no haya maltrato, pero el maltrato va a seguir existiendo en todas partes” (Dirigente, Región Metropolitana).

“Si ella no quiere denunciar [persona mayor], nosotros a la larga...no se puede. Estamos con las manos atadas. Porque es su familia (...) el abuelito sabe que no tienen que pegarle, sabe que tiene que cuidarse, sabe que tiene los derechos de la salud, sabe sus derechos de vida (...) Cómo hacer llegarle a la familia el articulado de la ley que protege al adulto mayor respecto a la información” (Dirigente, II Región).

En el control social, quedaría de manifiesto que la ciudadanía no sólo se constituye en un status jurídico (por ejemplo, la ley contra el maltrato a personas mayores, o la estipulación de la provisión de servicios de salud o el otorgamiento de seguridad social), sino que confluyen factores culturales y sociales (simbólicos y normativos) que revelan limitaciones a esta instancia activa de la ciudadanía.

c) Participación social

De la estimulación de la participación de otros mayores se pueden encontrar diversas experiencias que dan cuenta, por un lado, de la capacidad de liderazgo y competencias de los dirigentes convocantes y, por otro, de los efectos que esas invitaciones tienen en la ampliación de las bases organizadas.

De las experiencias exitosas, se dice que hay un llamando constante a la participación de mayores en las organizaciones, resaltándose sus beneficios. Este aspecto sería crucial para atraer la atención de este grupo etario. Estos dirigentes reconocen que la participación estaría supeditada a la posibilidad de obtener un beneficio; no sería un fin en sí mismo, sino un medio.

De las experiencias más complejas, los dirigentes señalan que serían ellos mismos quienes no potencian la participación de otros mayores en organizaciones sociales porque estarían desmotivados. Su escepticismo sobre los logros alcanzados y la conquista de nuevos derechos obstaculizaría el incentivo a la participación. Asimismo, emerge una crítica hacia otros dirigentes considerado con conductas autoritarias que utilizarían instrumentalmente su cargo

para beneficio propio. Ante esta situación, los mayores limitarían su participación o, definitivamente, no se incorporarían a las organizaciones.

“si sabemos que nos van a dar algo participamos, y si sabemos que no nos van a dar nada, no participamos sencillamente, lo digo por experiencia” (Consejero regional, IX Región).

“ya como que la gente se empieza a cansar; todas las reuniones, que una capacitación (...) está tan repetitivo, que casi no dan ganas de venir a nada” (Consejero regional, V Región).

“hay dirigentes que se valen del cargo, que son importantes ante los demás, entonces con ellos la gente no se interesa en participar porque resulta que, o son criticados o son de los que dan una respuesta de manera brusca. Entonces la gente en vez de ayudarla la estamos alejando” (Consejero regional, RM).

Ante esta situación, los dirigentes mostrarían pocas herramientas resolutivas. A nivel interno, las organizaciones se agrupan para dar respuestas que individualmente no se pueden obtener, además se requiere de dirigentes que puedan escuchar, dialogar y negociar ante situaciones problemáticas o conflictivas. Los líderes que potencian a las organizaciones son aquellos que motivan y promueven la participación de los mayores.

“Son facilidades, que si les digo a una persona “mira tú eres adulto mayor, debes llevar el carnet” pero debes ir al club. Para que tengas acceso. [¿Acceso a qué?] Acceso a la locomoción, a los teatros, para que vean esas obras tan bonitas, y que uno ve a veces por televisión, a los tenores, etc. y otras obras. Resulta que cuesta mucho ir” (Dirigente, IX Región).

Por tanto, se requiere de dirigentes que conozcan los problemas de los mayores y compartan con ellos la manera en que los mismos son resueltos en las organizaciones, o darle información sobre la oferta pública.

Conclusiones

En América Latina ha existido una larga tradición histórica de sujeción y modelamiento de la sociedad desde el estado, sin embargo, como efecto de la emergencia de nuevos movimientos sociales que demandan inclusión y participación efectiva en la toma de decisiones públicas, procesos de modernización del estado y de la gestión pública y de nuevos modelos de políticas sociales, ha comenzado desde hace dos décadas un sustantivo cuestionamiento a la noción clásica de ciudadanía con el ciudadano que exige derechos por su pertenencia a la comunidad política y se ha incorporado una interpretación que conjuntamente con otorgar derechos demanda al ciudadano mayor participación. De la imbricación entre aspectos pasivos y activos de la ciudadanía se formula el *Programa Escuela de Formación de Dirigentes Mayores* que hemos revisado con el fin de indagar desde las percepciones y opiniones de sus protagonistas la titularidad de derechos propios y de otras personas de edad, el ejercicio y participación ciudadana y la participación

social. Cabe señalar que desde su discurso se vislumbran luces y sombras que requieren atención para un perfeccionamiento de las acciones ciudadanas.

En primer lugar, el programa desplegaría recursos para proveer de información a la población mayor acerca de sus derechos ciudadanos. Estos hablantes señalan que son titulares de derechos, sin embargo, su ejercicio efectivo es puesto en duda por los mayores de las organizaciones sociales, quienes ven en ellos no solamente el puente que los comunica con los servicios sociales del estado, sino también, como el mensajero de derechos que legalmente existen, pero que en la práctica no son ejercidos como tales. Esta percepción deviene en un actor con significado dual: por un lado, representa a los mayores en las demandas ciudadanas y, por otro lado, al estado que no provee de mecanismos institucionales.

En segundo lugar, el control social no solamente sería un mecanismo democratizador y de transparencia de los servicios públicos, cuestión valorada por estos dirigentes, sino también, puede constituirse en un medio que monitorea al resto de instituciones públicas como la familia. En este sentido, habría una demanda del fomento de iniciativas que dicten protocolos de acción relativa al tutelaje de derechos que supere la acción estatal y se instalen en lo público no estatal.

En tercer lugar, la participación social de los mayores sería un medio de integración, y la oportunidad de obtener un beneficio (mediante las transferencias de dinero otorgadas en los fondos concursales dirigidos a esta población). La idea de uso instrumental es constante entre los hablantes quienes señalan que algunos dirigentes utilizan su cargo para beneficio propio. Esta situación revelaría no sólo una merma en la participación, sino también, las escasas capacidades y habilidades de algunos dirigentes por conocer los problemas de los mayores y resolver conjuntamente las dificultades.

Finalmente, cabe preguntarse si este programa empodera a las personas mayores, si las acciones asociativas limitadas al espacio local que articulan la titularidad y ejercicio ciudadano, la participación social y ciudadana de este grupo constituyen un avance sustantivo en la construcción de nuevas ciudadanías. Los resultados de esta investigación indican que es un primer paso que no termina por afianzarse, su focalización, las limitaciones de los mecanismos de control social y de incentivo a la participación, así como estilos de liderazgos instrumentales obstaculizarían en la formación de liderazgos ciudadanos, acceso a oferta pública y provisión de servicios sociales.

Bibliografía

- Avritzer, L. (2000). *Teoría democrática, esfera pública y deliberación*. En *Metapolítica*. Vol 4, N° 14, pp. 76-87.
- Bresser, L.C. Y Cunill, N. (1998). *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*. En Bresser, L.C. Y Cunill, N. (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós y CLAD, pp. 25-56.
- González Pérez, M. J. (2005). Una aproximación a la participación social de las mujeres. En *El Cotidiano*. Vol. 20, N° 130.
- CEPAL (2007). *Protección y participación en la vejez: escenarios futuros y políticas públicas para enfrentar el envejecimiento en Chile*. Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile
- Crough, C. (1999). *La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación*. En García, S., y Lukes, S. (1999) (eds.). *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Editorial Siglo XXI. Madrid
- Cunill, N. (1995). *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. Revista del CLAD Reforma y democracia N°4, pp. 27-58
- Giddens, A. (1996). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Cátedra. Madrid
- Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Regional Bureau of Latin America and the Caribbean (RBLAC), UNDP. Nueva York.
- Foro Regional de Organizaciones de Sociedad Civil (2007). *Evaluación del Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento*. Brasilia.
- Huenchuan, S. y Morlachetti, A. (2007). *Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina*. CEPAL. Notas de Población N° 85. Santiago
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial. Madrid.
- ONU (2009). *World Population Prospects: The 2002 Revision*. Nueva York.
- ONU (2007). *El desarrollo en un mundo que envejece*.
- ONU (2002) *World Population Prospects: The 2002 Revision*.
- ONU (2002) *Living Arrangements of Older Persons Around the World*.
- Raczynski, D. (2001). *Superación de la pobreza y Gestión descentralizada de la política social y programas sociales*. En *Descentralización. Nudos Críticos*. CIEPLAN y Asesorías para el Desarrollo, pp. 173-198. Santiago de Chile

- Red Interamericana para la Democracia. (2005). *Índice de participación ciudadana en América Latina*, USAID, Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales. República Dominicana.
- SENAMA (2010). *Chile y sus Mayores*. Resultados Segunda Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez. Disponible en. http://www.SENAMA.cl/filesapp/ChileYsusMayores_EncuestaCalidaddeVida.pdf
- SENAMA (2010). *Consejo Síntesis*. MIDEPLAN. Santiago de Chile
- SENAMA (2009). *Las personas mayores en Chile*. MIDEPLAN. Santiago de Chile
- SENAMA (2007). *Aplicación en Chile de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento*. MIDEPLAN. Santiago de Chile
- Serrano, C. (2005). *La política social de la sociedad global en América Latina. Nuevos programas de protección social*. CEPAL. Santiago de Chile
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. México
- Valdés, A. y Provoste, P. (2000). *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres*. Programa Ciudadanía y Gestión Local. Fundación para la Superación de la Pobreza. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago.
- Viera, L. (1998). *Ciudadanía y control social*. En Nuria Cunill y Luiz Carlos Bresser (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós SAICF y CLAD, pp. 215-255. Buenos Aires.
- Weinstein, M. (1996). *Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía*. Nueva Serie FLACSO. Santiago de Chile