



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas
Maestría en Políticas públicas y Desarrollo

Tesis para optar por el Título de Magister

Título

Políticas públicas y personas mayores: La participación ciudadana en el programa de extensión universitaria de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina.

Tesista: Verónica Martínez

Directora de Tesis: Dra. Romina Manes

Lugar y Fecha: VILLA MARÍA, CÓRDOBA, ARGENTINA, 1ero de agosto Año 2024

Agradecimientos

A mi familia, mis redes, a la tierra

A Romina por su generosidad

A lo público, porque en este escenario social, político, económico y cultural organizado sistemáticamente por la crueldad, resulta una emergencia y un deber político intervenir e investigar para dar sentido a lo colectivo, para entramar lo común y hacer lugar a la esperanza.

Resumen

El presente documento describe los procesos de institucionalización de la participación ciudadana de las personas mayores en un programa de extensión universitaria, para la comprensión de su funcionamiento, sus actores, sus interacciones y la incidencia política de los mismos. La presente investigación social buscó profundizar el conocimiento y la comprensión de fenómenos situados histórica y espacialmente en contexto de reconfiguraciones sociales, políticas y educativas. A su vez, realiza aportes acerca de la institucionalidad pública, el envejecimiento y los derechos humanos, recoge la forma como se configuran los intereses y las ideas en un contexto institucional que los moldea y determina, al formular las políticas públicas.

En este sentido, el trabajo plantea a las instituciones estatales como instrumentos que pueden, a través de sus políticas públicas, facilitar u obstaculizar el avance de las acciones para y con personas mayores. Se pretende reconstruir la dimensión política de la participación y partir de las relaciones que se establecen entre envejecimiento, universidad y educación a la luz de una dimensión inscrita en un enfoque de derechos y cristalizado epistémicamente en la construcción de ciudadanía al interior de las universidades.

Índice de siglas

BM Banco Mundial

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDHPM Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

DDSC Dirección de Desarrollo Social y Cultural

DiNaPAM Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores

ENCaViAM Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores

IAP Instituto Académico Pedagógico

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INSSJP Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

OEA Organización de los Estados Americanos

OMS Organización Mundial de la Salud

OPS Organización Panamericana de la Salud

PEUAM Programa de Extensión Universitaria para Adultos/as Mayores

PM Personas Mayores

UNVM Universidad Nacional de Villa María

UUNN Universidades Nacionales

Índice

Introducción	7
CAPÍTULO I: Aspectos teóricos y metodológicos	11
1. Indagaciones Preliminares	11
2. Presentación del problema de investigación	17
3. Objetivos generales y específicos	18
4. Estrategia Metodológica	18
CAPÍTULO II. Marco Teórico	21
1. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS	21
1.1 Procesos políticos y transiciones presidenciales. La centralidad del Estado	21
1.2 Desarrollo del paradigma de los Derechos Humanos en democracia	27
1.3 Sistemas de Protección de los Derechos Humanos	32
1.4 De la matriz nacional - popular a la neoliberal en el Estado Argentino: Participación y ejercicio de derechos	35
2. CIUDADANIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	38
2.1 Del ejercicio de la ciudadanía hacia una democratización del Estado	38
2.2 Ciudadanía y desigualdades sociales	45
2.3 Aportes para la construcción de ciudadanía	52
2.4 La participación ciudadana en el proceso de desarrollo de las políticas públicas	57
3. POLÍTICAS PÚBLICAS, PROYECTOS SOCIALES Y CORRESPONSABILIDAD	62
3.1 De la planificación tradicional hacia una planificación estratégica posible	62
3.2 Instrumentos para la participación ciudadana	69
3.3 Incidencia política y corresponsabilidad	75
4. UNIVERSIDAD, CIUDADANÍA Y PERSONAS MAYORES	80
4.1 Continuidades y rupturas entre ciudadanía y educación	80
4.2 Enfoque de derechos en las políticas públicas: La educación como derecho	84
4.3 Envejecimiento y vejez: la cuestión social	96
4.4 Perspectiva de derechos humanos de las Personas Mayores. El derecho a la participación	100
CAPÍTULO III: Descripción, análisis e interpretación de los datos	108
1. PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL ESTADO	108

1.1 La creación de la Universidad Nacional de Villa María como punto de partida	108
1.2 La extensión universitaria, entre la universidad y la sociedad	114
1.3 Política pública, educativa y extensionista: P.E.U.A.M.	117
2. CONFIGURACIONES ORGANIZACIONALES, INSTITUCIONALES, CURRICULARES Y PRÁCTICAS	129
2.1 Mapeo de actores sociales: la estructura organizativa	129
2.2 Confinamiento y excepcionalidad pedagógica	133
2.3 Reconfiguración de espacios y procesos de (des) ciudadanía	137
3. MODELOS DE TOMA DE DECISIÓN ¿PARA Y CON? PERSONAS MAYORES	141
3.1 Niveles de participación ciudadana	141
3.2 Mecanismos e instrumentos participativos e inclusivos	150
4. LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS PERSONAS MAYORES	155
4.1 Procesos de densidad institucional	155
4.2 Curricularización del envejecimiento: hacia la integralidad de funciones	160
CAPÍTULO IV: Reflexiones Finales	169
1. Tejiendo algunas ideas fuerza	169
2. Desanudar prácticas, experiencias y hechos	174
3. Urdir la trama: consideraciones, alcances y desafíos	177
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

Introducción

La Universidad se constituye en el espacio real de desarrollo de una política pública tendiente a revertir situaciones de fragmentación y exclusión social acumulada en el curso de vida de las personas mayores¹ (PM). En Argentina, más de veinte universidades nacionales (UUNN) han formulado, diseñado e implementado programas educativos para personas mayores en estas últimas cuatro décadas². En nuestro país, la primera propuesta se desarrolló en 1984, en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), quienes tomaron como fundamento educativo y organizacional el modelo europeo de la Universidad de Toulouse. Urbano, Yuni y Lirio Castro (2020) plantean que la mayor parte de las UUNN promueve su propuesta con una marcada articulación con la función extensionista, reconociendo al menos dos modelos de gestión, uno autónomo, en el que el proyecto es propio y se autosostiene y uno compartido, donde se establecen lazos de cooperación con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), más reconocido como PAMI.

En la provincia de Córdoba, específicamente en la Universidad Nacional de Villa María (U.N.V.M.), el Programa de Extensión Universitaria para Adultos/as Mayores, en adelante P.E.U.A.M., data de la década de 1990, asumiendo un modelo de gestión autónomo en el que lo curricular tiene un carácter abierto, es decir que las PM pueden elegir el recorrido formativo que pretenden realizar, excepto en algunos campos formativos como idiomas, que, requieren una organización curricular sistemática y gradual para poder avanzar gradualmente en el conocimiento. (Urbano, Yuni, Lirio Castro, 2020).

El P.E.U.A.M. fue creado en un contexto político, social y económico adverso y en el que las personas mayores ganan visibilidad, al menos como una población demográfica en ascenso habitualmente relacionada a la protección, la pasividad y con necesidades específicas en el campo de la salud. Si bien, el programa lleva más de veinte años de ejecución, lo cierto es que se han producido multiplicidad

¹ La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), designa al término "Persona mayor", aquella persona que posea 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor usado frecuentemente.

² A partir de la creación del movimiento de las Universidades de la Tercera Edad en el continente europeo en la década de los setenta, la educación de las personas mayores adquirió un estatus específico como práctica educativa y como dispositivo pedagógico. En la región Latinoamericana, la recepción del modelo institucional de educación no formal universitaria de mayores se produjo en algunos países en la década de los 80 (Yuni, 2003). Las universidades de los países del Cono Sur son las que tempranamente comenzaron a desarrollar actividades educativas para personas mayores, inspiradas en la concepción de educación permanente y al amparo de la misión extensionista que configura una de las funciones de las universidades latinoamericanas (Red UTE, 2008; Scortegagna y Cassia, 2010). Urbano, Yuni y Lirio Castro (2020, pág. 19)

de cambios vinculados a la construcción social de las vejeces³, ha crecido su posicionamiento cultural y socialmente y se han producido transformaciones en torno al paradigma de derechos.

La incorporación progresiva de las PM en distintos ámbitos públicos, el desarrollo de políticas públicas⁴ y leyes que amparan las mismas, han posicionado en un lugar diferente al grupo etario que ha sido históricamente invisibilizado, postergado y anulado como sujetos de derecho. Las personas mayores han sido objeto de protección hasta que se instalaron distintos mecanismos que les permitieron organizarse y asumirse como sujetos de derechos y obligaciones. La visión del enfoque de derechos humanos para las PM, se introduce en el desarrollo de las políticas públicas desde 1949, cuando en Argentina, Eva Perón declara el día de la ancianidad bajo un decálogo compuesto por derechos tales como la asistencia, vivienda, alimentación, vestido, cuidado de la salud física, de la salud moral, esparcimiento, trabajo, tranquilidad y respeto.

Argentina se encargó de llevar a la Asamblea General de las Naciones Unidas la preocupación por este tema, hasta la promulgación de la Ley 27.360, en el año 2015, que adhiere a la Convención Interamericana sobre la protección de Derechos Humanos de Personas Mayores (CIDHPM) que posibilitan otras construcciones que parten de un acuerdo internacional. Pero las continuidades y discontinuidades se prolongan en el tiempo, contribuyendo en la construcción y puja permanentes de las personas mayores como sujetos de protección o derechos aún en estos días.

La creación del programa, responde a la idea del envejecimiento en clave de educación permanente, contraria a la idea del envejecimiento como imposibilidad de adquirir nuevos conocimientos, pero, las nuevas configuraciones sociales, políticas y educativas en torno a cambios de conducción y gestión política, la obligatoriedad del uso de tecnologías a raíz del confinamiento y modificaciones en la localización de los espacios, entre otros, implican cambios acerca de las posicionamientos teóricos, metodológicos y empíricos acerca del programa y la participación ciudadana⁵ de las personas mayores. Para comprender esto, se parte de la idea que, la participación ciudadana surge con las democracias

³ El documento refiere a la palabra vejeces para abordar un concepto plural, sin caer en la homogeneización de los procesos de envejecimientos, partiendo de comprender a las vejeces como múltiples y heterogéneas, "hay tantas vejeces posibles como sujetos, la pluralidad (Manes, Carballo, Cejas, Machado, Prins, Savino y Wood, 2016, p. 9)

⁴ Una definición sencilla y abarcativa de política pública, es la que sostiene García Delgado (s/f) cuando expresa que es la forma por la cual el Estado da respuesta a las demandas de la sociedad o a los problemas que se le presenta, respondiendo con políticas públicas que dan lugar a la producción de bienes y servicios, normativas, regulaciones y controles, es decir, considera a la política pública como producto.

⁵ Según De Piero (2010) se entiende por participación, en este caso, a aquella que está dirigida a incidir de manera directa en algunas de las instancias de la planificación de las políticas públicas (su formulación, diseño, implementación o evaluación) y lo hace de forma sistemática. Esto puede ser llevado adelante por ciudadanos de manera individual, o bien agrupados en organizaciones o movimientos. Implica a su vez la existencia de canales formales y estables por parte de las instituciones del Estado, para que esta participación sea efectiva y pueda lograr resultados y compromisos de parte de la autoridad pública.

modernas producto de sectores sociales que comienzan a cobrar un rol destacado en la vida pública, siendo esta, condición necesaria para la democracia. En este sentido, la democratización de la educación y la universidad pública en estos últimos treinta años va de la mano con la aparición de programas y proyectos para personas mayores.

El régimen democrático que surge luego del proceso militar, estará caracterizado por el intento de consolidar la participación ciudadana, el establecimiento de procedimientos democráticos transparentes en la elección de las autoridades, la libertad pública de opinión y expresión, de organización por parte de la ciudadanía, con la trastienda de una cultura autoritaria siempre atenta a descalificar la democracia como alternativa válida dentro del sistema político. (...) Un régimen democrático es el resultado de las decisiones políticas que los actores toman en función de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, asegurando la libertad responsable, la equidad y la igualdad. (Barberis, 2018, p.17)

Interesa entonces, poner énfasis en la complejidad de los programas educativos para PM, en el marco de la educación universitaria y sus características en tanto políticas públicas educativas, haciendo hincapié en la participación ciudadana en la formulación, diseño, implementación y evaluación de los mismos, ya que se pretende comprender, cómo se desarrollan los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de los mismos, frente al heterogéneo y complejo mundo de las vejeces y la incidencia política de estos actores sociales, para recabar información sobre un caso no estudiado bajo una dimensión política y posibilitar el surgimiento de nuevos aportes conceptuales, teóricos y metodológicos acerca de las vejeces y la educación, que en definitiva nutran posibles discusiones acerca del rol que ocupan o pueden ocupar las personas mayores en nuestras sociedades.

¿Cuáles son los procesos de institucionalización de la participación ciudadana de las personas mayores en el Programa Universitario para Adultos Mayores de la Universidad Nacional de Villa María (U.N.V.M.) en el Año 2022? Es la pregunta problema de investigación que permite desarrollar a lo largo de cuatro capítulos esta tesis de maestría, que se propuso describir los procesos de institucionalización, partiendo de identificar el mapeo de actores sociales y por lo tanto comprender el tipo de relaciones que se establece y nivel de participación, los modelos de toma de decisión en el programa, describir los niveles informativo, consultivo, resolutorio y de cogestión de participación ciudadana, conocer la incidencia

política de la participación ciudadana y la posible articulación con otros actores en la formulación, diseño e implementación del programa para y con personas mayores.

Por ello, en el primer capítulo expone e introduce acerca de las razones que incentivaron el desarrollo de esta investigación cualitativa, los aspectos teóricos y metodológicos que la encuadran, así como la descripción del estado de situación, la formulación de la pregunta problema de investigación y por lo tanto los objetivos, tanto general como específicos y su encuadre metodológico. En términos generales, podría decirse que la investigación no desarrolló una teoría explicativa, sino que desarrolló una búsqueda de conocimiento pragmático, aplicado a las personas, para promover posibles respuestas a los emergentes del envejecimiento poblacional hoy en el campo de la educación universitaria.

En el segundo capítulo es posible ampliar, a través del marco teórico, las categorías teóricas generales, agrupadas en democracia y derechos humanos; ciudadanía y participación ciudadana; políticas públicas, proyectos sociales y corresponsabilidad; universidad, ciudadanía y personas mayores, siendo estos la hoja de ruta del siguiente capítulo, para poder comprender lo narrado por distintos actores sociales. El tercer capítulo entonces, aborda la descripción, análisis e interpretación de los datos recabados a partir de fuentes primarias y secundarias, como, documentación de los programas y entrevistas semi estructuradas a los y las actores sociales que inciden e intervienen en todas las etapas de la planificación: diseño, implementación y evaluación del programa. Para ello se retoman algunos puntos desarrollados anteriormente que permiten codificar elementos centrales para comprender la incidencia política de la participación ciudadana y la articulación entre actores teniendo en cuenta algunos puntos centrales como la creación de la U.N.V.M. y a la par, la creación del P.E.U.A.M. como fundante de la práctica extensionista, el mapeo de actores sociales, en el marco de las reconfiguraciones organizacionales, institucionales, curriculares y prácticas que se produjeron a lo largo de los años y los modelos de toma de decisiones, siendo esto clave para la descripción de la incidencia política y la participación ciudadana de las PM.

Finalmente, el cuarto capítulo sintetiza el proceso y articula algunas de las categorías teóricas centrales desarrolladas, intentando revisar el entramado conceptual que permita -de forma sintética- repasar los nudos teóricos principales y las implicancias de los mismos en relación a los datos obtenidos y su análisis e interpretación, abordando finalmente algunas consideraciones finales, alcances y posibles desafíos.

CAPÍTULO I: Aspectos teóricos y metodológicos

1. Indagaciones Preliminares

El primer capítulo aloja las motivaciones que incentivaron el desarrollo de esta investigación, los aspectos teóricos y metodológicos, la formulación de la pregunta problema de investigación y los objetivos, general y específicos, junto a su encuadre metodológico. En términos generales, establece algunas descripciones sobre el estado del arte, revisando algunos aportes concretos que luego serán desarrollados en profundidad, pero también establece algunas líneas principales sobre el estado de situación acerca de transformaciones producidas en relación a derechos humanos, procesos de envejecimiento y políticas públicas.

Para aproximarnos a algunas de las indagaciones preliminares acerca del tema de estudio, luego de una revisión bibliográfica realizada, es posible identificar algunas categorías teóricas relevantes para desarrollar a lo largo de la tesis. Políticas públicas, ciudadanía y participación ciudadana, educación y personas mayores, no podrían desarrollarse sin un encuadre en relación a la democracia y los derechos humanos, teniendo en cuenta que las UUNN en Argentina, en tanto política pública educativa y extensionista, resultan estratégicas a la hora de diseñar, implementar y evaluar acciones que priorizan el mejoramiento de la calidad de vida de las PM a lo largo de tiempo.

En nuestro país podrían explicarse en al menos tres momentos los avances producidos en materia de derechos y políticas públicas para PM. Un primer momento se puede identificar a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, cuando las políticas se caracterizaron por la presencia de organizaciones de beneficencia que fueron las encargadas de dar respuestas a la población en situaciones de pobreza. Estas sociedades de la caridad eran principalmente católicas y su accionar se comprendía desde un paradigma asistencialista y paternalista.

Un segundo momento surge con la consolidación de los Estados Nación y del desarrollo industrial, las políticas se orientaron a procurar protección social para las PM con la creación de sistemas de jubilación y pensión. El Estado empieza a asumir su rol como responsable de las políticas orientadas a las PM, desplazando a las organizaciones de la sociedad civil. En 1948 se creó la Dirección Nacional de Asistencia Social, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión, mediante la Ley Nacional N° 13.341. El surgimiento de este organismo implicó el desplazamiento de la Sociedad de Beneficencia como institución encargada de llevar adelante las políticas que afectan la vida de las personas. También se crea en este año por Decreto N° 20.654, la Fundación de Ayuda Social, la que en 1950 pasó a

denominarse Fundación Eva Perón y desde donde se trabajan los Derechos de la Ancianidad. La visión del enfoque de derechos humanos se introduce en el Decálogo de la ancianidad elaborado en 1948, compuesto por derechos tales como la asistencia, vivienda, alimentación, vestido, cuidado de la salud física, de la salud moral, esparcimiento, trabajo, tranquilidad y respeto.

En paralelo y en relación a este sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, la Organización de Estados Americanos (OEA) fue creada en 1948 en Bogotá, Colombia, con el objetivo de promover la paz, la seguridad y la democracia en el continente. La OEA está conformada por 35 estados independientes y su Carta, redactada durante la Conferencia de Bogotá, establece los principios fundamentales de la Organización y los órganos encargados de su funcionamiento. La OEA busca asegurar la solución pacífica de controversias y promover el desarrollo económico, social y cultural en la región.

En 1969, la Organización de Estados Americanos (OEA) redactó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el "Pacto de San José de Costa Rica". Esta convención entró en vigor en 1978 y es obligatoria para los Estados Miembros que la han ratificado. Además, estableció dos órganos importantes para abordar las violaciones a los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, la Asamblea General de la OEA adoptó en 1988 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el "Protocolo de San Salvador", y en 1990 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.

A su vez, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) declaró a la década de 1990 como la década de atención de los adultos mayores. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) convocó en 1999, año internacional de los adultos mayores, a su integración en aspectos sociales, económicos, culturales y sanitarios. El primer antecedente significativo a nivel internacional fue la 1° Asamblea sobre envejecimiento realizada en Viena en 1983, en la cual, si bien se comienza a tratar la temática y se lleva a la agenda pública, se situaba al tema del envejecimiento como una cuestión del orden de la vida privada de las personas y no una cuestión de Estado. Será a partir de la 2° Asamblea Mundial sobre Envejecimiento del año 2002, desarrollada en Madrid (en la que se elaboró el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento), que la temática comienza a tomar mayor protagonismo en la agenda pública.

En dicha oportunidad, se vinculó el paradigma de los Derechos humanos con el envejecimiento y el compromiso de los Estados en la implementación de políticas públicas basadas en los Derechos de las personas de edad. Estos instrumentos fortalecen la protección de los derechos humanos en la región. Finalmente surge un tercer momento que se inicia a finales del siglo XX y principios del siglo XXI en el que las políticas incluyen el paradigma de los derechos humanos. En 2010 la República Argentina manifestó ante la OEA la necesidad de estudiar la situación de las PM en la región con la finalidad de elaborar una Convención que proteja los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en continuidad con el legado. El gobierno nacional lideró el proceso de la Convención ante la OEA, desde 2010 hasta 2015, a través de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM).

El 15 de junio de 2015 se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, que entró en vigencia en 2017, es decir, algunos países como Chile, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Ecuador Perú y Argentina ratifican la CIDHPM. En 2017, nuestro país lo hace bajo la Ley 27.360, que luego adquiere rango constitucional, es decir, que se convirtió en ley el otorgamiento de jerarquía constitucional, en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Desde el 2022, se establece que, los tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requieren del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional, por lo tanto, dicha ley ubica a la CIDHPM al nivel de alcance de los tratados internacionales sobre derechos humanos y otorga mayor reconocimiento en materia de derechos hacia las PM.

Este sistema de protección de los derechos humanos no solo es evidencia del compromiso que asumen los Estados, sino también es el reflejo de la de las luchas contra las diversas formas de opresión, desigualdad y jerarquías. La promoción y protección de los derechos humanos es un desafío constante en cualquier sistema político y aunque las leyes pueden establecer derechos y garantías, su efectividad depende de la conciencia y la práctica de los ciudadanos y las instituciones, que, como los movimientos sociales, desempeñan un papel crucial en acortar la brecha entre el respeto de los derechos humanos y las desigualdades.

Producto de estos avances en materia de protección de las PM, es que se hace necesario asumir la educación permanente como un derecho. Entre los autores más destacados en Argentina sobre universidad, educación y PM, se podría hacer mención a José Yuni, que en su trabajo junto a Lirio Castro y Urbano (2020) abordan la relación entre Universidad y el reconocimiento del derecho a la

educación de las PM en las sociedades iberoamericanas, demostrando sus aportes para la conquista de otros derechos, especialmente el derecho a la identidad, a la participación y la inclusión social. Yuni, además fue colaborador de la creación de los primeros programas y proyectos universitarios para y con PM en nuestro país, y a través de su obra *Educación de Adultos Mayores. Teoría, Investigación e Intervenciones*, propone elementos teóricos que permiten dar cuenta de lo que denomina la aparición de una nueva generación de estudiantes e instituciones educativas: las personas mayores. De este modo, el aporte visibiliza o se posiciona desde un paradigma de derechos, concibiendo a las personas mayores como sujetos de derechos y no como objeto de protección. Yuni y Urbano (2016).

Por otro lado, junto a Urbano (2008) desarrolla los resultados de una investigación nacional que incluyó dieciocho programas de educación no formal o extracurricular -universitarios públicos, universitarios privados, de autogestión y de gestión compartida- distribuidos en las seis regiones geográficas del país. Los aportes que realizan destacan la importancia de los entornos organizacionales y los describen, hacen especial hincapié en el espacio educativo desde la perspectiva de la Ecología de la Vejez.

Otro estudio de los autores, (Yuni, 2010) expone la experiencia latinoamericana y describe el contexto socio económico en el que se desarrolla la educación en Argentina y los países limítrofes. Todas las referencias bibliográficas mencionadas parten de una inscripción filosófico-educativa en los principios de la educación permanente bajo la concepción emergente de criterios de enseñanza aprendizaje específicos para las PM. En este sentido, interesa posicionarse desde criterios que habiliten discusiones situadas en la región, latinoamericana y el caribe, superando la tradición eurocéntrica y posibilitando la discusión de la educación como política pública y como derecho.

En esa misma línea, pero con un enfoque en relación a las políticas públicas, la autora Huenchuan (2009) refuerza un posicionamiento acerca del envejecimiento en el marco de un desarrollo basado en derechos en la vejez en América Latina y el Caribe, presentando el caso argentino y la educación como uno de los derechos sociales conquistados. Aporta perspectivas basadas en el enfoque de derechos y el rol del Estado, propone los principales retos y las respuestas de los estados, fomentando, un envejecimiento digno y una sociedad para todos y todas. A su vez, realiza aportes acerca de la institucionalidad pública, el envejecimiento y los derechos humanos, recoge la forma como se configuran los intereses y las ideas en un contexto institucional que los moldea y determina, al formular las políticas públicas. En este sentido plantea a las instituciones como instrumentos que pueden facilitar -u obstaculizar- el avance de las acciones para y con PM. Huenchuan (2016)

Por otro lado, se recabaron algunos aportes específicos de estudio en las universidades, como Acuña, Martínez y Tizzi (2014) que exponen la descripción de un programa extensionista de la Universidad Nacional de La Matanza y la implementación de sus talleres abiertos. Esta ponencia se compone de los diversos proyectos que la conforman, los objetivos, la población de PM y el impacto del programa en la Universidad, así como la Universidad en la comunidad, ofreciendo una perspectiva acerca del perfil de los programas y proyectos de las universidades, centrado en esa región. Por su parte Aimar, Angela, De Dominici Cecilia, Stessens María Luisa y otros (2010) describen en su investigación desde los paradigmas vigentes en el cuidado de la salud de los adultos mayores, su vida cotidiana y el perfil de las personas mayores. Los resultados aportan elementos para el diseño de intervenciones psicopedagógicas ya que uno de los espacios investigados es el P.E.U.A.M.

Estas indagaciones, conforman antecedentes acerca de las investigaciones o producciones de conocimiento acerca de educación, políticas públicas y universidades para y con PM, no dan cuenta de la situación de confinamiento y suspensión de actividades presenciales, dado a que son previas. Se entiende que la pandemia y pospandemia ha modificado el desarrollo de los proyectos. Sobre esto, es posible decir que se encontraron algunos hallazgos, entre ellos, el caso de docentes investigadores de la Facultad de Psicología de la UBA, avanzaron durante 2020 en un estudio que aborda aspectos psicosociales de las PM en pandemia, analizando aspectos como cambió de hábitos, las emociones, la incertidumbre y el miedo. Ranzani, O. (06 de junio de 2020). A su vez, la Universidad Nacional de Rosario, en el Programa Abierta para Adultos Mayores, llevó a cabo una encuesta por mail a una población de más de 300 PM, para conocer cómo vivieron el aislamiento social preventivo y obligatorio. (Universidad Nacional de Rosario, 17 de junio de 2020).

Hasta aquí hemos visto cómo se han desarrollado a lo largo del tiempo desde espacios universitarios y no universitarios múltiples investigaciones que apuntan a conocer la dimensión social y la dimensión educativa de los proyectos universitarios para PM, pero, resulta necesario aportar y construir una dimensión política y partir de las relaciones que se establecen entre envejecimiento, universidad y educación a la luz de una dimensión inscripta en un enfoque de derechos y cristalizado epistémicamente en la idea de sujetos de derechos y construcción de ciudadanía y la participación ciudadana al interior de las universidades.

2. Presentación del problema de investigación

El Programa de Extensión Universitaria de Adultos Mayores (P.E.U.A.M.) desarrolla una política educativa y social para personas mayores de 60 años, atendiendo a las características de los procesos de envejecimiento como categoría social y cultural emergente. La Universidad se constituye en el espacio tangible de desarrollo de una política social, educativa y extensionista que pretende revertir situaciones de fragmentación y de exclusión social de las PM. La Extensión Universitaria es, en este sentido, uno de los pilares de la Universidad, junto con la docencia y la investigación, y procura jerarquizar la función social como instrumento de fortalecimiento del vínculo entre universidad y comunidad.

En la U.N.V.M., la experiencia se realiza desde el año 1999, fundada en base a la Declaración de las Naciones Unidas, conocidas como “Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad” (Resol. 46/91) que postula la necesidad de ofrecer servicios educativos, con el fin de promover la autorrealización y la integración social, y luego, adhiere a la CIDHPM, que en sus artículos 20, 21 y 22, expresa que los Estados Parte garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación de la persona mayor, el derecho a la cultura y el derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte.

El contexto macrosocial, de pandemia y post pandemia y por lo tanto, de confinamiento, modificó el microcontexto, es decir, los modos en que se establecen relaciones entre pares, entre generaciones y con las instituciones. Este escenario produjo impactos en el padecimiento subjetivo de las PM y la discontinuidad a su proyecto social -y educativo- y por lo tanto la reducción de la participación presencial. Por eso algunas preguntas de investigación son:

¿Cuál es el aporte de las universidades, en tanto política pública, a las PM en contexto de pandemia y post pandemia? ¿Cuál es el perfil educativo y académico, los recorridos, formatos que asume el programa? ¿Cómo debieron adecuarse frente al confinamiento? ¿El uso de las tecnologías es un facilitador o un obstáculo para la participación? ¿Qué saberes dialogan en el vínculo que se da entre los distintos actores de los programas y proyectos? ¿Cuáles son las estrategias que promueven o no una mayor institucionalización de la participación ciudadana de las PM y un ejercicio pleno de sus derechos en términos educativos?

Por todo esto, se propone problematizar la participación ciudadana en el programa extensionista para y con personas mayores de la U.N.V.M., analizando fuentes primarias y secundarias, como,

documentación de los programas y entrevistas a los y las actores sociales que inciden e intervienen en todas las etapas de la planificación: diseño, implementación y evaluación del programa.

Pregunta de investigación

¿Cuáles son los procesos de institucionalización de la participación ciudadana de las personas mayores en el Programa Universitario para Adultos Mayores de la Universidad Nacional de Villa María (U.N.V.M.)? Año 2022?

3. Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Describir los procesos de institucionalización de la participación ciudadana de las personas mayores en el Programa Universitario para Adultos Mayores de la Universidad Nacional de Villa María (U.N.V.M.) en el año 2022.

Objetivos específicos

- Identificar el mapeo de actores sociales y por lo tanto comprender el tipo de relaciones que se establece y nivel de participación, los modelos de toma de decisión en el programa para y con personas mayores.
- Describir los niveles informativo, consultivo, resolutorio y de cogestión de participación ciudadana en el programa para y con personas mayores.
- Conocer la incidencia política de la participación ciudadana de las PM y la posible articulación con otros actores en la formulación, diseño e implementación del programa para y con personas mayores.

4. Estrategia Metodológica

La estrategia metodológica se corresponde con una investigación cualitativa, que “se caracteriza primordialmente por las tensiones, contradicciones y vacilaciones presentes tanto en su definición teórica como en su aplicación práctica” (Vallés, 2000, p. 16), pero que, en definitiva, propone la interpretación y la comprensión del mundo social, sus relaciones, la interacción humana, a partir del lenguaje, la cultura y los símbolos en la construcción del conocimiento científico. Se optó por el estudio de caso como estrategia de investigación, ya que según Forni (2010) en este caso, se “integran o triangulan distintas fuentes y métodos de recolección de datos (archivos, cuestionarios, entrevistas y observaciones). Los datos reunidos pueden ser cuantitativos, cualitativos o ambos.” (párr. 4). Por todo esto, “un estudio de caso es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en el contexto de la vida real y donde se utilizan múltiples fuentes de evidencia” (Yin, 1984) en Forni (2010, párr. 8).

En este caso, se describen los procesos de institucionalización de la participación ciudadana de las personas mayores en el P.E.U.A.M de la U.N.V.M., para la comprensión de su funcionamiento, sus actores, sus interacciones y la incidencia política de los mismos, por lo que las estrategias de recolección de datos cualitativas fueron fundamentales para el análisis. La presente investigación social buscó profundizar el conocimiento y la comprensión de fenómenos situados histórica y espacialmente en contexto de reconfiguraciones sociales, políticas y educativas.

Para esto, la construcción de la muestra de las unidades de observación, procuro recuperar las narrativas de un conjunto de actores, es decir de sujetos intervinientes en el problema de investigación, de manera intencional, ya que se seleccionaron personas mayores de 60 años que participan de los talleres virtuales o presenciales que propone el programa, referentes de la esfera organizativa, funcionarios, coordinadores y/o administración, docentes, que participan en distintos niveles y con distinto alcance en la planificación del programa.

En esa sintonía, las *estrategias de recolección de datos* se realizaron a través de entrevistas semiestructuradas a los integrantes del programa de extensión universitaria, la autoridad política (secretaría de extensión) técnicos, (coordinadores de programa y/o administración) trabajadores del Estado (docentes de talleres) y la ciudadanía (personas mayores de 60 años). Además, se analizaron fuentes secundarias (técnicas de lectura y documentación impresa y digital), de documentos oficiales y fuentes históricas (resoluciones de creación, informes de los responsables, registros audiovisuales)

para lograr identificar la planificación vigente en el programa para y con personas mayores y poder caracterizarla. La entrevista permitió obtener información en torno a acontecimientos vividos y aspectos subjetivos de la persona tales como creencias, actitudes, opiniones o valores en relación a la política pública y su participación ciudadana en la misma. La entrevista semi estructurada se llevó a cabo con un guión abierto previamente elaborado para identificar los tipos de actores sociales y los modelos de toma de decisión.

En el caso de autoridades, técnicos y trabajadores, el objetivo de las entrevistas fue recabar información sobre aspectos tales como, el aporte de las universidades, en tanto política pública, a las personas mayores, el perfil educativo, curricular y académico, los recorridos, formatos, incidencia y estrategias metodológicas de estos espacios, la manera en que las políticas públicas inciden y asumen a las vejezes, y con ello, aportan a la calidad de vida de las personas mayores y la sociedad, las estrategias que promueven -o no- una mayor participación ciudadana de las personas mayores y posibilitan el ejercicio pleno de sus derechos, la frecuencia con la que se reúnen, y quienes participan, además se relevó que implicó la mudanza de la presencialidad a la virtualidad como parte de las transformaciones macro y micro sociales y, por otro lado, la mudanza física, es decir, cuáles fueron o son los obstáculos y facilitadores de esa transición que resultó ser un emergente relevante en relación a la participación y sus procesos de institucionalización.

En el caso de las PM, algunos indicadores de las entrevistas son los roles que asumen en el programa y cómo se articulan con otros y otras, que tipo de actividades requieren de su participación, si forman o no parte de la estructura organizativa del proyecto, si ha habido cambios evidentes ya sea por el entorno virtual, la mudanza física, en cuanto a la participación y cuáles son los obstáculos y facilitadores, qué aportes realizan desde sus experiencias y que formas organizativas se implementan o podrían implementar para lograr incidencia política en el programa.

La recolección de datos se realizó de manera escrita (registros escritos, bitácoras) y productos audiovisuales y audios recolectados, para organizarlos y categorizar la información recolectada y posteriormente se realizó, lo que se denomina codificación para comprender los mismos. La codificación consiste en realizar un microanálisis minucioso de los datos recolectados, implicando una primera aproximación, una interpretación preliminar. Schettini y Cortazzo (2015, p. 37). La codificación de datos se realizó a través de la organización de los mismos en matrices de datos y posterior análisis, comparación y asimilación, proponiendo un análisis discursivo como parte del proceso dialógico, es

decir, se regresó a las desgrabaciones de las entrevistas para recuperarlas y arribar a los objetivos que se propone la investigación.

Por último, para trazar *el tratamiento de los datos* y las técnicas de análisis que aquí se detallan, se realiza una sistematización de los datos obtenidos, desarrollado en el capítulo III, que sistematiza la información para ordenar, analizar e interpretar la información obtenida, a la luz de la teoría social utilizada, mediante algunas perspectivas conceptuales pertinentes abordadas en el capítulo II, abordando finalmente las reflexiones finales en el capítulo IV, para concluir el proceso metodológico.

CAPÍTULO II. Marco Teórico

1. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

1.1 Procesos políticos y transiciones presidenciales. La centralidad del Estado

Reanudando el desarrollo de algunas categorías teóricas derivadas de las indagaciones preliminares respecto del objeto de estudio de la presente investigación, el interés por la democracia, los derechos humanos y la ciudadanía adquiere relevancia en tanto se presentan como categorías analíticas macro para comprender el fenómeno de la participación ciudadana y el desarrollo de políticas públicas, en este caso, para personas mayores en el contexto Argentino y Latinoamericano. Nuestro país, se ha caracterizado por permanentes procesos políticos, transiciones democráticas -y no democráticas vinculadas a la dictadura militar- que incluyen modelos de estado liberales, neoliberales y populares. En términos generales, los actores principales para establecer los golpes de estado han sido, por un lado las grandes esferas de poder de Estados Unidos, las fuerzas armadas, la movilización o apoyo de sectores sociales con más poder adquisitivo y por otro lado, la “derrota” de los movimientos sociales, los sectores más oprimidos, los gobiernos populares y democráticos.

Los últimos 40 años de democracia han estado marcados por múltiples hechos, quizás el que dio origen, es la interrupción del mandato Perón-Martínez, gobierno democrático y popular, que se da en el marco de restaurar “la patria” y “salvar la democracia”, ya que eran algunas de las proposiciones centrales y para eso, en Argentina (entre 1976-1983), se nombra a la Junta de Gobierno, que intervino a las UUNN, impusieron el toque de queda, sesgaron la participación a través de gremios y coartaron todo tipo de expresión social y popular, exiliando así, a miles de personas y, desaparecieron, torturaron y asesinaron a muchos otros y otras más en un plan sistemático de exterminio y desaparición de personas con el objetivo de cambiar la estructura económica del país, a través del miedo, el terror y la crueldad, teniendo una participación fundamental el Estado. Es decir que, el rol del Estado a través de las juntas militares fue fundamental para garantizar la interrupción de la democracia e instalar el modelo neoliberal.

El rol del Estado había sido preponderante en la nacionalización de industrias y la ampliación del sistema financiero nacional, la reforma agraria, la equidad y justicia social, y en este sentido, el apoyo de la clase popular y los movimientos sociales fueron fundamentales para que el gobierno democrático y derrocado de Perón-Martínez, estableciera lo que se llamó Estado de Bienestar. Pero, cuando en la década de 1970 se impone el neoliberalismo y se cierra la etapa de industrialización por sustitución de

importaciones -se abre al comercio mundial, ingresan a los países productos importados- y se produce además la desregulación y la marginación del estado y las políticas públicas, hiperinflación y desestabilidad económica y social, el proceso de represión militar y golpe de Estado fue inminente.

En la década de 1980, la transición democrática en los países Latinoamericanos fue tema de debate. Los interrogantes iniciales partían desde los procesos de democratización hasta la consolidación de la democracia en sus aspectos sociales, políticos, económicos y culturales. Los movimientos sociales, la democracia, la participación ciudadana y popular fueron indispensable para la transición de la democracia y la recuperación del Estado como garante de los derechos sociales, civiles, económicos y políticos y el desarrollo de políticas públicas de inclusión. Una revolución no armada, pero de lucha continua. Al respecto, Sojo (2002) señala que

Pensar en torno a la cuestión ciudadana tiende a ser un acto cíclico, a menudo posterior a traumas políticos. En América Latina el renacimiento del debate sobre esta cuestión es contemporáneo con el período de transición democrática que se generaliza en toda la región desde mediados de la década de 1980. Por ello la primera afirmación que puede presentarse es que el tema de la ciudadanía está íntimamente ligado a la cuestión más general de la forma democrática de gobierno. (p. 26)

Argentina ha estado en modo de ajuste “caótico” como expresa Cavarozzi (1991) desde 1982, y el único período en el cual pareció revertir la situación y dar un giro ya no en dirección a una decadencia continuada, fue el de la etapa inicial de éxito del Plan Austral, es decir entre junio de 1985 y fines de 1986. Además, la capacidad de control del Gobierno -vinculada a factores políticos- es la variable estratégica de la cual depende el éxito de todo programa de ajuste. “La posibilidad de que el ajuste provea las bases para un crecimiento económico sostenido requiere que el Estado retenga, o recupere, el control de algunos de los procesos económicos clave” Cavarozzi (1991, p.107). Asimismo, el ciclo democrático abierto en 1983 y las reformas operadas sobre el aparato estatal en la década siguiente, han transformado tanto las prácticas como la concepción acerca de la participación ciudadana en nuestro país y en la región. De Piero (2010)

En este sentido, al atravesar una crisis profunda en la transición democrática, las presidencias se sitúan sobre los partidos políticos y sobre los intereses organizados y en el caso argentino, esta situación se profundiza y forja una sensación que promueve una tendencia delegativa idealizando a la figura

presidencial como “salvador de la patria”: así asume la presidencia Carlos Menem. El período de 1990⁶ Se caracterizó por cierta pasividad y desorganización de las políticas públicas que no contribuyeron a mejorar la situación del país. La derrota electoral de Menem, llevó al candidato radical Fernando de la Rúa al poder, quien, en 1999 asume su cargo después de haber alcanzado la Presidencia en primera vuelta, la fragmentación inter e intra partidaria, la baja popularidad y aceptación, la oposición (no partidaria), la movilización y el colapso institucional, social y económico, fueron factores decisivos para su salida anticipada en el año 2001.

Este contexto político enmarca el tipo de crisis de legitimidad que sufre el Estado y el sistema político. Para el primero se presentan las condicionalidades que le impone el orden internacional: el poder de organismos como el FMI⁷ o el BM⁸ que condicionan las políticas económicas de los Estados, los grupos internos que cuestionan la capacidad de integración nacional de los Estados, etc. En cuanto al sistema político, la deslegitimidad no llega a profundizarse hasta afectar las formas jurídicas, pero sí se establece una brecha entre el sistema político y la sociedad civil. De Piero (2010, p.67)

El corralito resultó el disparador de los cacerolazos, los saqueos a comercios y las muertes en Plaza de Mayo en diciembre de 2001. La movilización fue el comienzo del fin, quizás la culminación del profundo proceso de descuidadización de Argentina y de lo que Aquín (2003) considera que estaba establecido, el triunfo cultural del neoliberalismo -en tanto capacidad de imponer agenda política- y por lo tanto de permear al conjunto del sentido común. En palabras de De Piero (2010), cuando se destrabó la crisis de 2001, surgieron en el espacio público, nuevas demandas, actores y debates, que permanecían latentes en la sociedad y si bien ese camino no es lineal y se tradujo en fracturas partidarias producto de una profunda crisis del sistema político, acaso la mayor de su historia, es posible hablar de algunas recomposiciones. Comienzan a presentarse discusiones no solo sobre el destino de las políticas públicas, la descentralización de ellas, sino también la aparición de los movimientos sociales como actor social relevante para la incidencia en las políticas sociales.

⁶ Las medidas de ajuste económico consolidadas por el neoliberalismo a partir de la década de los años '90, construyen una ciudadanía individualista, consumista y atravesada por un proceso de fragmentación social y espacial. Influye la ruptura de los espacios de consolidación de la ciudadanía, el alcance de derechos y una fuerte crisis de representatividad que aparejó sentimientos de apatía, descreimiento y nuevas formas de expresión por medio de organizaciones de la sociedad civil, ONG 'S y movimientos sociales.

⁷ El FMI es el Fondo Monetario Internacional, en inglés, International Monetary Fund o IMF, es una organización financiera internacional de las Naciones Unidas establecida en Estados Unidos.

⁸ El BM es el Banco Mundial, una organización multinacional especializada en finanzas y asistencia. La organización, de la que Argentina forma parte, realiza préstamos y apoyos económicos a las naciones en desarrollo.

En esta nueva ola democrática que vive América Latina, la más importante de su historia, se han sucedido numerosas reformas constitucionales y electorales; la ingeniería institucional fue puesta como un epicentro sobre el que se debían apoyar los estados tanto para recuperar su legitimidad como así también para reforzar su eficacia. Estas reformas constitucionales tendieron, en líneas generales, a reemplazar las constituciones promulgadas por gobiernos de facto, a la incorporación y garantía de nuevos derechos. De Piero (2010, p. 66)

Comienza un periodo de transición, que conduce a la reestabilización del régimen bajo dos presidentes peronistas, para finalmente encontrar el equilibrio democrático bajo el presidente electo, Néstor Kirchner. Su llegada –y el fenómeno del populismo al poder- en el año 2003, constituye una bisagra en relación a la incidencia de los movimientos sociales en las políticas públicas, la participación ciudadana y la relevancia de los derechos humanos en su gestión. El caso de Kirchner y la continuidad luego de Cristina Fernández, es un fenómeno que los configuró como líderes presidenciales en democracia, pero que va acompañado necesariamente de la participación ciudadana. En palabras de De Piero (2010), “la participación ciudadana es un mecanismo de democratización de la administración pública” (p. 68).

La necesidad de la participación ciudadana proviene de un supuesto alejamiento del Estado del sentir ciudadano y, por tanto, de su propia burocratización; ello constituiría los pilares de una legitimidad de origen sobre la participación: el individuo vuelve a ocupar el lugar que le pertenece. De Piero (2010, p. 68).

Este proceso de base nacional y popular, habilitó el reconocimiento de derechos humanos⁹, lo que podría llamarse sentido de la justicia, o en otras palabras, una práctica de la ciudadanía más completa, de corresponsabilidad entre las organizaciones de base (familia, escuela, Estado, ONG, etc.) porque “lo que el Estado necesita de la ciudadanía no se puede obtener mediante la coerción, sino solamente por medio de la cooperación y el autocontrol en el ejercicio del poder privado” Cairns y Williams (1985, pág. 43) en Kymlicka y Wayne (2002, p. 9). Al respecto Sojo (2002) también plantea que la institución de la ciudadanía propone derechos a los individuos, pero a la vez, impone responsabilidades, “las que se transforman no en un deber de sumisión a la voluntad absoluta del Estado, sino en una incitación permanente a orientar sus actos hacia el bienestar de la comunidad.” (p. 29)

⁹ Cuando se menciona proceso de reconocimiento de los derechos humanos, se hace referencia tanto a la adopción de compromisos internacionales como a la adecuación de las normas y sistemas judiciales nacionales (constitución, leyes, decretos, reglamentos, etc.) y la implementación de políticas públicas que garanticen su puesta en práctica.

La ciudadanía como identidad ha sido muy bien tratada, (...) La ciudadanía y los derechos no hablan únicamente de la estructura formal de una sociedad; además, indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas. (Sojo, 2002, p.33)

También, esta transición democrática nacional y popular, afianzó lo que conocemos como ciudadanía extensa, concepto planteado por autores como Calderón, Hopenhayn y Ottone (1996) que busca establecer una conexión entre el desarrollo económico y la integración social. Su contribución es fundamental para definir los nuevos aspectos de la ciudadanía sustantiva, ya que promueve la construcción de identidades basadas en una comprensión no antagonista de la diversidad. En lugar de afirmar una identidad opuesta a "los otros", la ciudadanía extensa se basa en una identidad solidaria y cooperativa. Esta perspectiva fomenta la colaboración y la convivencia pacífica entre diferentes grupos sociales, lo que contribuye a una sociedad más inclusiva y equitativa.

De acuerdo con García Canclini citado por Sojo (2002) la ampliación de las capacidades de obtener y manejar información, así como el acceso a redes de consumos culturales, es crucial para lograr una equidad simbólica en la sociedad. Esta equidad simbólica es fundamental para que las personas puedan desarrollar habilidades de diagnóstico sobre las deficiencias en la ciudadanía, para la formación de derechos y para el cumplimiento de normas. Además, está estrechamente vinculada a la transformación de los espacios públicos hacia un buen gobierno, que implica mayor transparencia, más información y una mayor capacidad de interpelación. Es evidente que en sociedades contemporáneas, con los avances en los flujos de información y comunicación, las personas tienen más oportunidades para reconocer y seleccionar opciones políticas o de consumo. Esto contrasta con un pasado en el que la información y el conocimiento estaban centralizados de manera autoritaria, por lo tanto, una revisión contemporánea sobre la ciudadanía debe tener en cuenta este efecto y considerar cómo estos avances pueden influir en la participación ciudadana y en la toma de decisiones informadas. Hay una tendencia a pensar la ciudadanía en una constante dicotomía: como haz de derechos, por un lado, y como práctica deseable por el otro (Kymlicka y Norman, 1997).

Si nos detenemos en los procesos políticos desarrollados, en relación a paradigmas y modos de abordar las políticas de envejecimiento, vinculado con la categoría de ciudadanía y los derechos humanos, las políticas sociales y la participación, se hará evidente la tensión entre la ciudadanía y la cuestión social de las vejeces. El interés por la discusión sobre el envejecimiento como ciencia -

haciendo referencia a la gerontología- radica en la expansión de las investigaciones científicas en conferencias nacionales e internacionales a partir de la década de 1960, pero lo cierto es que en Argentina se asoció vejez y pobreza, sobre todo en el surgimiento de los asilos bajo la lógica de institucionalización y el control social. Una vez disuelta la sociedad de beneficencia en 1947, durante el Estado de Bienestar, se crea la dirección de ayuda social durante la presidencia de Juan Domingo Perón. Posteriormente, se crea el Decálogo de la Ancianidad¹⁰ y se incorpora como artículo de la constitución de 1949, proponiendo un cambio de paradigma en torno a la vejez.

Por lo tanto, se comienza a hablar de la vejez en Argentina como derecho y así, el país fue pionero, encargándose de llevar a la Asambleas la preocupación por este tema. “Sin dudas, la intervención simbólica y conceptual de Eva Perón sentó las bases de la institucionalización de los asuntos de las personas mayores en el Estado argentino”. (Huenchuan, 2016, p. 217)

En 1977, bajo el patrocinio de la Asamblea General de la ONU, se constituyó la Asamblea Mundial del Envejecimiento, que en adelante brindó apoyo institucional a la investigación gerontológica; y de cuya labor se destacó la redacción del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982) y del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) (Dabove Caramuto, 2002). Así, los organismos internacionales y, en especial, las Naciones Unidas han venido impulsado los estudios en el campo. Para el caso de América Latina y el Caribe, se destaca la labor realizada desde los años 2000 por el CELADE y la CEPAL, mediante la División de Población. Se trata de producciones que describen los procesos de envejecimiento en los países de la región, con tendencias prospectivas. Se sitúan en el enfoque de derechos y analizan la institucionalidad y las políticas públicas en la materia (Acosta González, Picaso Risso y Perrota González, 2018 en Marzoni, 2020, p. 3).

El llamado Estado desarrollista de la década de 1960 en adelante impulsado por Naciones Unidas y el desarrollo de la comunidad, permitió la expansión del sistema de seguridad social en Latinoamérica y en Argentina. Con los años, eso derivó en la creación del PAMI INSSJP (en 1971), siendo esta la primera y más grande obra social de las PM. Sin embargo, las personas mayores todavía eran vistas como objetos de atención y de protección e incluso con las políticas neoliberales se produce un retorno

¹⁰ El 28 de agosto de 1948, se crea el Decálogo de la Ancianidad, que contenía una serie de derechos de las personas mayores que luego fueron incorporados en la Constitución en 1949. Estos diez derechos eran asistencia, vivienda, alimentación, vestido, cuidado de la salud física, cuidado de la salud moral, esparcimiento, trabajo, tranquilidad y respeto. El Decálogo propuso un cambio de paradigma rompiendo con el asistencialismo, reconociendo a las personas mayores ya no como objetos de protección sino como sujetos de derechos.

a perspectivas filantrópicas y moralistas. Los cambios políticos y económicos que se suscitaron a partir de la década de 1970, implican una etapa de declinación económica y el auge del capitalismo del laissez-faire que siembra una reducción en las funciones del Estado, el gasto público y, por consiguiente, un retroceso en políticas sociales y en el alcance de derechos.

En la primera reforma neoliberal -en dictadura militar- nos encontramos frente a un paradigma clientelar donde las personas mayores son beneficiarias. Se produce el congelamiento de los haberes jubilatorios una mirada individualista y mercantilista de la vejez. Y si bien, a nivel mundial se lleva a cabo la primera Asamblea sobre Envejecimiento, todavía en nuestra región, se hablaba del envejecimiento como un problema del ámbito privado familiar no estatal. La OPS declaró a la década de 1990 como la década de atención de las personas mayores, mientras que la OMS declaró en 1999 el año internacional de las personas mayores a su integración en aspectos sociales económicos culturales y sanitarios. A partir de la crisis del estado neoliberal en el 2001 comienza a iniciarse otro modelo de gestión estatal conjuntamente con un paradigma de derechos. Las políticas de vejez estarían orientadas a disminuir las desigualdades sociales y se promueve de este modo la inclusión social.

A nivel mundial se produce la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento Plan de Madrid 2002 que asimila también una política de derechos entendiendo a las personas mayores como sujetos políticos y actores de las políticas públicas. Entonces, será a partir de esta asamblea -en la que se elaboró el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre envejecimiento- que la temática comienza a tomar mayor protagonismo en la agenda pública. En esta oportunidad se vinculó el paradigma de los derechos humanos con el envejecimiento y el compromiso de los estados en la implementación de políticas públicas basadas en los derechos de las personas de edad, implementación que aún sigue en disputa. Este recorrido permite entender el sistema político ideológico argentino y las prácticas que de ahí derivan, en relación a las políticas para -y con- las personas mayores, al revisar la concepción de sujeto -u objeto- ciudadano y viejo, podemos revisar de manera más acabada las prácticas políticas que sustentaban estas acciones.

1.2 Desarrollo del paradigma de los Derechos Humanos en democracia

La integración de los derechos humanos en el trabajo de las Naciones Unidas es un objetivo importante, especialmente en relación con las estrategias de reducción de las desigualdades en el mundo. El enfoque de derechos humanos proporciona un marco normativo claro que puede guiar las políticas de

empoderamiento social y bajo este enfoque, la reducción de la pobreza y la protección social se considera una obligación legal en lugar de un acto de caridad o una obligación moral. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que aplicar un enfoque de derechos humanos a la protección social implica reconocer que los beneficiarios son ciudadanos que tienen derecho a reclamar recursos y servicios. Según Cunill (2010) “la apelación a los derechos humanos remite a lo menos a la exigibilidad de determinados servicios o prestaciones, a la integralidad en su diseño y suministro, y a la universalidad de la provisión para toda la población.” (p. 44)

Hablar de derechos humanos y democracia, implica poner en tensión estas dos categorías y necesariamente hacer referencia a luchas que se han sostenido -y sostienen- por los movimientos sociales, los pueblos en busca del reconocimiento y respeto de su dignidad. La tensión vigente entre estas categorías se evidencia a la vez que se producen procesos de reconocimiento por parte de los Estados y la comunidad internacional, de las personas y grupos de personas como “sujetos de derechos” y ya no como objetos de protección. Este proceso de construcción histórica-social de los derechos humanos, no es lineal, es dinámico y progresivo y, por lo tanto, su reconocimiento por parte de los Estados es producto de esas luchas por la garantización de los mismos.

En ese sentido, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2013) explicita que muchas de estas luchas se desarrollaron contra el avance autoritario y los abusos de poder, mientras que otras se desplegaron con el objetivo de lograr avances y conquistas en la calidad y condiciones de vida de las personas que puede ser discriminados o que ven impedida la posibilidad de ejercer un derecho por cuestiones de raza, religión, nacionalidad, sexo, posición económica, política o social, entre otras. Es posible decir entonces que, la historia de los derechos humanos coincide con la historia de las luchas por la igualdad y la autonomía de los oprimidos.

Tras el retorno a la democracia, se ha observado un enfoque en la institucionalización y la construcción de las instituciones propias del sistema político, con el objetivo de lograr la gobernabilidad. Sin embargo, este esfuerzo a veces entra en conflicto con las formas no institucionalizadas de expresión de demandas sociales, así como con los impulsos participativos de la democratización. Al mismo tiempo, el capitalismo, el neoliberalismo y la expansión de la economía de mercado han promovido el individualismo y las relaciones sociales basadas en intereses mercantiles, en detrimento de las acciones y movimientos colectivos. Las políticas de ajuste y reestructuración económica a menudo

postergan las demandas sociales y disminuyen la importancia de la justicia social y la equidad en el escenario político. Jelin (2020)

En Argentina y Latinoamérica, la idea de derechos humanos está estrictamente vinculada con las dictaduras y por lo tanto con la violación sistemática de los mismos en ese contexto. Sin embargo

El surgimiento más amplio de la noción de derechos humanos puede ser ubicado a partir de la profunda transformación generada por la revolución industrial inglesa y la revolución francesa, ocurrida durante los siglos XVII al XVIII en Europa, consecuencia de la crisis del orden social feudal. (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2013, p. 4)

En esta misma línea, es necesario destacar la importancia de las declaraciones de derechos en la historia que sentaron las bases para proteger los derechos individuales y establecer principios fundamentales para la convivencia. La Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 son documentos significativos que surgieron durante las revoluciones y tuvieron un impacto en la reconfiguración de las estructuras sociales y políticas en esas sociedades. Las declaraciones de derechos, tanto las del siglo XVIII y XIX como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹¹, son productos culturales que reflejan las relaciones sociales existentes y por lo tanto expresan un poder enunciativo y así como poseen potencialidades, también limitaciones. La elaboración de estos documentos refleja los consensos epocales y de otras latitudes, y por lo tanto, no se limitan únicamente a su contenido, sino que son textos que tienen el poder de reinterpretar y resignificar en otros contextos, influyendo en nuestra comprensión de los derechos en la actualidad.

Una de las características centrales de los derechos humanos es su progresividad, lo que significa que la categoría derechos humanos no es cerrada, sino que está en constante expansión y evolución, ampliándose para abordar nuevas realidades. Bajo esta lógica, cada comunidad puede interpretar y aplicar los derechos humanos de manera diferente, basándose en sus propias tradiciones, valores y circunstancias culturales. Esto puede llevar a una diversidad de enfoques y perspectivas en la forma en que se entienden y se implementan estos derechos. Es importante reconocer y respetar estas diferencias, siempre y cuando no se violen los principios fundamentales de los derechos humanos, “en

¹¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es un hito importante en la historia, ya que por primera vez se logró un consenso entre diversos Estados para establecer una concepción común de los derechos y libertades fundamentales. Este documento reconoce la importancia de garantizar el respeto y la protección de estos derechos para todas las personas, sin importar sus circunstancias individuales. Es un paso crucial hacia la promoción de la igualdad y la dignidad humana en todo el mundo.

1954 Arendt planteó que el punto de partida de los derechos humanos es la constatación de que el derecho básico es el derecho a tener derechos". (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2013, p. 6)

El enfoque planteado por Arendt (1954) nos invita a reflexionar sobre la importancia de la lucha contra las discriminaciones y las opresiones, es decir, aunque las reivindicaciones, las prioridades políticas y los ámbitos de lucha pueden variar, es fundamental mantener, reafirmar y sostener el debate público. Tanto la ciudadanía como los derechos humanos están en constante construcción y cambio, por lo que es necesario estar comprometidos en su defensa y promoción. Según Aquín (2003), Ferrajoli sostiene que los derechos humanos o derechos fundamentales de las personas son más abarcativos que el de ciudadanía¹². "Eso es así en tanto los Derechos Humanos deben ser reconocidos a todos en tanto persona humana mientras que los derechos de ciudadanía son restringidos a la pertenencia a un estado nación." (p.29)

Los derechos humanos van más allá de las normas nacionales e internacionales establecidas para proteger a las personas, son en sí mismos una herramienta posible de reivindicar y es el acto de reivindicarlos lo que les otorga su significación moral específica. Es a través de la participación activa en el debate público y la defensa de los derechos que podemos darles vida y asegurar su vigencia en la sociedad, en tanto se comprenda que los derechos humanos son una responsabilidad colectiva y que todas las personas tenemos un papel que desempeñar en su protección y promoción. Sin embargo, la concepción formal individualista de los Derechos Humanos -ratificada en la crítica marxista- no es capaz de identificar la dimensión política de los Derechos Humanos. "Tanto el enfoque positivista como el historicista no trascienden la realidad inmediata Y por consiguiente no descubren en los Derechos Humanos la formulación de una utopía no factible pero racional." Lechner (1983, p.3). Agrega el autor, que predomina entonces, una concepción liberal que asume a los Derechos Humanos por derechos del individuo, una visión individualista que permite disociar el orden político de la violación de los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos son un elemento constitutivo de la política y por ello, la violación de los mismos se condice como una agresión a la sociedad, es decir, no solo afecta al individuo, sino que también tiene implicaciones más amplias para la sociedad en su conjunto, en su sistema político y económico,

¹² La ciudadanía no es una categoría congelada, sino que posee un carácter dinámico que ensancha o restringe su sentido de acuerdo a circunstancias históricas. (Aquín, 2003, p. 9)

negando la igualdad y la libertad como principios fundamentales del orden colectivo. En términos de Lechner (1983)

Creo que no logramos una interpretación adecuada de los Derechos Humanos si no contemplamos su doble dimensión: normas constitucionales y referente trascendental. En este sentido, me parece insuficiente no sólo el análisis de Marx sino también todo enfoque que reduzca los Derechos Humanos a una cuestión de moral y/o jurídica. (p. 7)

Lechner afirma que proclamar los derechos humanos significa crear un horizonte de sentido, mediante el cual los individuos aislados pueden concebirse y afirmarse a sí mismos como una comunidad de personas libres e iguales. Un concepto clave a recuperar es la noción de equidad, ya que hace referencia al objetivo de lograr un tratamiento justo y equitativo para todas las personas según sus necesidades respectivas, libre de sesgos, actitudes y prácticas discriminatorias. La equidad no promueve un “trato igual” sino un “trato igualitario”, es decir, atento a las diferentes necesidades de las personas, considerando a todas las personas equivalentes en términos de libertades, derechos, garantías, obligaciones y oportunidades. Esta perspectiva es recuperada por el principio de igualdad anclado en el paradigma de los derechos humanos: este principio no se orienta a suprimir y/o desconocer las diferencias que existen entre las personas sino a sentar las bases para que ellas –se trate de diferencias de sexos, culturas, colores de piel, de lenguas, orientaciones sexuales, religiosas, entre otras– dejen de ser el presupuesto sobre las que se fundan y legitiman formas de dominación, jerarquías sociales, prácticas sociales discriminatorias y otras formas de desigualdad social.

1.3 Sistemas de Protección de los Derechos Humanos

Para adentrarnos en los sistemas de protección de los derechos humanos, es imperioso explicar que el Derecho Internacional abarca diferentes grupos de derechos, entre ellos los Civiles y Políticos, que se refieren a las libertades que las personas tienen frente al Estado y a las autoridades públicas. Estos derechos son fundamentales para garantizar la igualdad y la participación ciudadana. Por otro lado, los Económicos, Sociales y Culturales, tienen un enfoque más social y buscan mejorar las condiciones de vida de las personas, estos, incluyen el derecho a un salario justo, la libertad de asociación, el acceso a la educación, la salud y la seguridad social, entre otros. y por último, los Derechos de Solidaridad, que tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Estos derechos implican una responsabilidad compartida y afectan -o pueden afectar- a grupos específicos o a la sociedad en su conjunto.

Estos derechos tienen a un mismo tiempo una dimensión individual y colectiva; conciernen tanto a la persona humana, así como a colectividades humanas, ya que su resolución afecta a conjuntos específicos de la sociedad (o en algunos casos, a la humanidad en su conjunto), por lo cual llevan intrínsecamente el valor de la corresponsabilidad. (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2013, p. 12)

También, es posible identificar los Derechos de Colectivos Específicos, que intentan garantizar la igualdad para aquellos sujetos de derecho que pueden encontrarse más expuestos que otros a distintas formas de violencias o discriminación, por pertenecer a un determinado colectivo social, como por ejemplo, niños, niñas y adolescentes, mujeres y disidencias, personas con discapacidad, migrantes, pueblos originarios y personas mayores, entre otras. El Derecho Internacional, entonces, comprende distintos instrumentos como convenios, tratados, y declaraciones internacionales¹³ que se han establecido para proteger los derechos humanos, las normativas que fueron desarrollándose y perfeccionándose a lo largo de la historia, se han diseñado para proteger y promover los derechos de las personas.

Las normas de derechos humanos no se encuentran en un único cuerpo, sino que están dispersas en convenciones internacionales, declaraciones, tratados, pactos y constituciones nacionales, reflejando no solo la importancia global de los mismos, sino también la diversidad de los derechos humanos. En Argentina se incorporaron un conjunto de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a la Constitución Nacional, por lo que adquieren rango o jerarquía constitucional y son de aplicación directa en el derecho interno, reforzando la importancia y el compromiso de los Estados en respetar y garantizar los derechos humanos a nivel internacional. Que existan instrumentos con jerarquía constitucional, implica que tienen una posición superior a otros tratados internacionales y a la legislación nacional y provincial, en otras palabras, el Estado no puede utilizar una norma interna como excusa para incumplir un tratado de derechos humanos.

¹³ Cuando hablamos de tratados internacionales se hace referencia a aquellos acuerdos entre Estados, representados por sus gobiernos. Es importante destacar que los sujetos obligados por estos tratados son los propios Estados, y no las personas u organizaciones privadas. Al firmar y ratificar los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados adquieren obligaciones y deberes en virtud del derecho internacional. Estas obligaciones incluyen el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos. El respeto implica que los Estados deben abstenerse de interferir o limitar el disfrute de los derechos humanos, ya sea a través de acciones directas o por omisión. La protección implica la responsabilidad de prevenir y evitar cualquier tipo de abuso o violación de los derechos humanos y la garantía implica que los Estados deben adoptar medidas de todo tipo para promover y asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos

Cuando hablamos de “sistemas de protección” hacemos referencia a instancias supranacionales que supervisan y garantizan, en última instancia, el respeto de las intenciones plasmadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los sistemas de protección se dividen en dos grandes grupos: por un lado, el Sistema Universal (es decir, aquel establecido en el marco de la ONU) y, por otro, los Sistemas Regionales. En la actualidad existen tres sistemas regionales de protección de los derechos humanos: el Sistema Europeo (en el marco de la UE), el Sistema Africano (en el marco de la OUA) y el Sistema Interamericano (en el marco de la OEA). El sistema universal funciona como marco de referencia para los demás sistemas, mientras que los mecanismos regionales comprenden las peculiaridades de cada región. (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2013, p. 13)

En 1969, la Organización de Estados Americanos¹⁴ (OEA) redactó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el "Pacto de San José de Costa Rica". Esta convención entró en vigor en 1978 y es obligatoria para los Estados Miembros que la han ratificado. La Convención estableció dos órganos importantes para abordar las violaciones a los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, la Asamblea General de la OEA adoptó en 1988 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el "Protocolo de San Salvador", y en 1990 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. Estos instrumentos fortalecen la protección de los derechos humanos en la región.

El Protocolo de San Salvador es el instrumento regional de mayor importancia con relación a los DESC dado que enuncia en su articulado una amplia lista de derechos tales como: el derecho al trabajo digno y en condiciones equitativas, los derechos sindicales, a la seguridad social, a la educación y la cultura, a la protección de la infancia, a la protección de los ancianos, etc. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue creada en 1959 y desde 1965 fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. La función principal

¹⁴ La Organización de Estados Americanos (OEA) fue creada en 1948 en Bogotá, Colombia, con el objetivo de promover la paz, la seguridad y la democracia en el continente. La OEA está conformada por 35 estados independientes y su Carta, redactada durante la Conferencia de Bogotá, establece los principios fundamentales de la Organización y los órganos encargados de su funcionamiento. La OEA busca asegurar la solución pacífica de controversias y promover el desarrollo económico, social y cultural en la región.

de la CIDH es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los Estados miembros. (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2013, p. 22)

Este sistema de protección de los derechos humanos no solo es evidencia del compromiso que asumen los Estados, sino también es el reflejo de la de las luchas contra las diversas formas de opresión, desigualdad y jerarquías. La promoción y protección de los derechos humanos es un desafío constante en cualquier sistema político y aunque las leyes pueden establecer derechos y garantías, su efectividad depende de la conciencia y la práctica de los ciudadanos y las instituciones, que, como los movimientos sociales, desempeñan un papel crucial en acortar la brecha entre el respeto de los derechos humanos y las desigualdades.

Es sobre esta brecha que se inscribe el interés por indagar la construcción de la ciudadanía “desde abajo”, o sea, desde las maneras en que quienes formalmente son definido/as como ciudadano/as llevan adelante las prácticas correspondientes a esa condición: ¿en qué espacios o ámbitos?, ¿en cuáles relaciones sociales?, ¿frente a qué instituciones?, ¿en relación a qué demandas? ¿Con qué contenidos? Jelin (2020, p. 1005)

Si bien en procesos de dictaduras, las violaciones de derechos de ciudadanía suelen ser más evidentes y crueles, en democracias también existe una distancia entre la formalidad de la ley y la realidad de su aplicación y por lo tanto, la participación ciudadana, la educación en derechos humanos y la vigilancia de las instituciones son herramientas fundamentales para promover una mayor conciencia y práctica de los derechos.

Entre las acciones que diseña e implementa el Estado en pos de garantizar la protección social de las personas mayores, podemos reconocer antecedentes que inciden en las políticas públicas y en los derechos. Previamente se requirió un pasaje desde un modelo asistencial que concibe a las personas mayores como objetos de protección a un modelo o paradigma de derechos, es decir, el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores implica reconocer su lugar en la sociedad como ciudadanos y ciudadanas. El corolario de esta transición -que aún sigue vigente- es la construcción de la CIDHPM, convirtiéndose en un importante marco legal que reconoce a las personas mayores como sujetos políticos y promueve su participación en diversas actividades sociales, económicas, educativas, culturales y recreativas.

El 15 de junio de 2015 se aprueba la CIDHPM, que entró en vigencia en 2017, y que algunos países como Chile, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Ecuador, Perú y Argentina la ratifican. En 2017,

nuestro país lo hace bajo la Ley 27.360, que luego adquiere rango constitucional, es decir, que se convirtió en ley el otorgamiento de jerarquía constitucional, en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Desde el 2022, se establece que los tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

Esta Convención reconoce que, a medida que las personas envejecen, siguen teniendo derecho a estar activamente involucradas en diferentes esferas de la sociedad, incluyendo la económica, social, cultural y política. Esto implica que tienen el derecho de participar en la toma de decisiones que afecten el curso de sus vidas y en la construcción de políticas que los involucren. Además, la CIDHPM destaca la responsabilidad del Estado, la familia y la comunidad en la integración de las personas mayores, implicándose en un entramado de corresponsabilidad que posibilita la creación de condiciones favorables para que las personas mayores puedan participar plenamente en la sociedad, eliminando obstáculos y posibles exclusiones, promoviendo su integración activa. De ahí, que estas políticas expresan los principios y postulados que organizan la vida social, respecto de la igualdad, y tengan efectos en la libertad. Es decir, expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos y por lo tanto, corresponde referirse a la política social como la forma política de la cuestión social.

1.4 De la matriz nacional - popular a la neoliberal en el Estado Argentino: Participación y ejercicio de derechos

Retomando algunos postulados ya desarrollados sobre democracia, derechos humanos y ciudadanía, podríamos afirmar que las transiciones democráticas, en este caso el modelo nacional y popular, se constituyó como una respuesta posible a crisis estatales, a aquellos conflictos generados por el capitalismo moderno, la desconfianza de la sociedad en los modelos liberales y las alianzas de la burguesía nacional junto a las extranjeras, en detrimentos de los intereses nacionales. La ideología nacional popular asume una relación entre un Estado conciliador y redistribucionista y el pueblo organizado. Esto implica la incorporación de clases o sectores excluidos de la política, que no tienen representación social, sindical o gremial, pero que tienen intereses y demandas emergentes. Sin embargo, esta relación también puede implicar una dominación autoritaria implícita.

El populismo es un fenómeno político que ha surgido en diferentes contextos históricos, incluyendo Argentina. Se caracteriza por la combinación de la decadencia de un bloque dominante y el resurgimiento de una masa organizada que busca un cambio en la realidad y que demanda ser escuchada, es decir, la representación de la masa asalariada a través de un líder carismático que se presenta como alguien que ayuda a los “necesitados” y a trabajadores. Aunque esto puede implicar aceptar el autoritarismo del líder, también se reconoce el derecho de participar y ser escuchados. Los regímenes nacionales-populares fueron asumidos como democratizadores, ya que en Argentina surgieron en momentos de crisis de regímenes oligárquicos que excluían a grandes sectores de la sociedad de la política y por eso son una respuesta a la exclusión política y social y ha buscado ampliar la participación ciudadana. Dentro de la lógica nacional popular, las políticas públicas se reconocen con alcance de derechos, olvidando que se configuran dentro de una lógica de acumulación capitalista que no elimina los procesos de exclusión, pero que si intentan acotar la brecha al acceso de servicios básicos y lograr una real integración social.

Las políticas sociales son un espacio crítico: como políticas de Estado condensan hegemonía, tiene capacidad de normatizar y normalizar; en tanto el Estado se constituye en actor (y ámbito) de la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su responsabilidad, en la definición de sujetos merecedores de sus intervenciones y condiciones para dicho merecimiento. (Grassi, 2003, p. 25).

En un Estado democrático, el poder y la gobernabilidad dependen del consenso y el apoyo del pueblo. Según Grassi (2003), la legitimidad de las decisiones políticas del gobierno se basa en el respaldo de ciudadanos y ciudadanas y por lo tanto el Estado, sus políticas e instituciones, junto con la ciudadanía, partidos políticos y medios de comunicación, forman bloques que luchan por la hegemonía, el poder, los recursos y los espacios de participación. Sin embargo, el resurgimiento inminente del pensamiento liberal -que resalta la libertad y los derechos individuales y el bien propio queda por encima del bien común- en forma de neoliberalismo avanza y legitima a su paso el sistema capitalista más voraz, introduciendo una concepción diferente de la sociedad y los individuos, desvinculándolos de los procesos históricos y las relaciones sociales que el capitalismo perpetuo.

El neoliberalismo implica una serie de reformas económicas y también enfatiza un proceso de transformación cultural y social. Para contribuir a estas lógicas, el legado más valioso de Marshall (1949) es la idea de ciudadanía, la idea de que no puede existir una ciudadanía plena en un mercado

totalmente desregulado. Los consumidores no son considerados ciudadanos porque carecen de derechos, y su único deber es buscar el beneficio individual. Es importante reflexionar sobre cómo adaptar estas ideas a las realidades actuales y encontrar formas de equilibrar los derechos individuales con la intervención estatal necesaria para proteger el bienestar de la ciudadanía.

García Delgado (2016) explica que las reformas estructurales del Estado, tanto de primera como de segunda generación¹⁵, han tenido un impacto significativo en la relación entre el Estado y la sociedad. Las medidas de privatización, desmonopolización y descentralización de la primera generación transformaron esta relación, mientras que las reformas de segunda generación surgieron como respuesta a los efectos críticos de las primeras medidas. Estas políticas públicas han tenido consecuencias en la vida cotidiana de las personas, no solo en términos materiales, sino también en la organización diaria, los hábitos y el acceso a servicios básicos, llevando a un aumento en la desigualdad social y regional, debilitando el sentido de solidaridad y ciudadanía nacional.

En la actualidad, la asunción de un gobierno liberal conlleva una nueva visión del Estado, que busca promover políticas a favor del mercado y al mismo tiempo atender las necesidades de la sociedad. Este enfoque político se alinea con el modelo neoliberal establecido en los años 90, que defiende la idea de un "Estado mínimo" o un "Estado cero". Según esta perspectiva, se argumenta que el mercado es más eficiente en la asignación de recursos y que la intervención estatal puede obstaculizar su correcto funcionamiento. Esta premisa se basa en el llamado Consenso de Washington, que sostiene que las crisis económicas son resultado del excesivo tamaño del Estado, su proteccionismo, regulaciones y subsidios.

El neoliberalismo como matriz político ideológica restringe la idea de ciudadanía a la capacidad de elección política y enfatiza la autosuficiencia para satisfacer las necesidades individuales. También, la

¹⁵ Los derechos civiles y políticos conocidos como derechos de primera generación, implican que es tutela de la persona la libertad, seguridad, integridad física y participación en la vida pública. Más adelante se produjo un alcance en derechos económicos, sociales y culturales, referidos a la existencia de condiciones de vida digna y acceso a bienes materiales y culturales; llamados derechos de segunda generación. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 con la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), instauró el alcance internacional de los derechos humanos. Dicho documento registra que todos los seres humanos tienen iguales derechos y que son inherentes a la condición de persona humana, sin límites de género y fronteras. Con la institucionalización internacional de los derechos, se reconoce los ya alcanzados y se pronuncian los denominados de tercera generación; incluyendo el derecho a la paz, identidad nacional, cultural, calidad de vida, derecho al desarrollo, medio ambiente, entre otros.

Los derechos económicos, sociales y culturales, referidos a las condiciones materiales de vida de las personas y el acceso a bienes y a la cultura; no están sujetos exclusivamente al orden jurídico, sino que dependen de los recursos del Estado para poder alcanzarlos, es decir; influyen las condiciones políticas y económicas de cada gobierno. Así se destaca una diferenciación entre los derechos civiles y políticos, de los que incumben a la esfera económica, social y cultural; ya que los primeros son exigibles al Estado su respeto y garantía, por medio del orden jurídico; mientras que los derechos de segunda generación, son obligatorios, pero dependen de los recursos disponibles. Por ello la no satisfacción de los derechos sociales, económicos, culturales no demuestra por sí solo que el Estado los ha violado, sino que hay que indagar las acciones organizadas para asegurarlos, interrogar sobre las políticas públicas diseñadas para garantizar y evitar la vulneración de tales derechos.

influencia de la corriente de la "Nueva Derecha" en gobiernos conservadores, que busca ampliar el papel del mercado y considera los derechos sociales como generadores de dependencia del Estado, considera que el Estado de Bienestar crea ciudadanos sin capacidad de autoabastecerse y sin posibilidad de participación activa. En definitiva, la acción desmedida de los mercados y el recorte de programas sociales, exacerban las desigualdades sociales, instan a un proceso de descuidanización por la imposibilidad de subsistir en las redes del capitalismo neoliberal. "El programa de la Nueva Derecha no debe verse como expresión de una concepción alternativa de lo que es ser un ciudadano sino como un asalto al propio principio de ciudadanía" (Kymlicka y Norman, 2002, p. 6).

El retorno al régimen neoliberal, genera un agravamiento de la cuestión social con mayores niveles de desocupación, pobreza, precarización laboral, pérdida del poder adquisitivo por la suba de precios y quita de subsidios a servicios públicos, aumento abrupto del costo de vida, reformas al sistema de seguridad social, entre otras. A esto se suma un achicamiento del Estado en materia de protección e inclusión social, recortando ampliamente programas sociales, lo cual generó procesos de mayor desigualdad y distancia de la brecha social. (García Delgado, 2016). Para abordar estas consecuencias, las intervenciones a nivel local deben ser relevantes, por el conocimiento preciso de la realidad social, es posible brindar una intervención más eficiente y situada. Además, desde el ámbito local se pueden promover principios como la universalidad y los derechos, es decir, en la política social, desde abajo, se configuran los principios de la construcción de la ciudadanía, una construcción histórica y social.

2. CIUDADANIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1 Del ejercicio de la ciudadanía hacia una democratización del Estado

Como se adelantaba en el punto anterior, Argentina y Latinoamérica han atravesado distintos procesos políticos, transiciones democráticas, dictadura militar y modelos de estado liberales, neoliberales y populares. Finalizado los mandatos del populismo, Argentina comenzó un ciclo, un cambio de época, un giro a la derecha, que desde el 2015, produce el regreso del neoliberalismo o el post neoliberalismo y que a través del endeudamiento agravó la situación económica, social y cultural. Los derechos conquistados fueron desvalorizados y anulados temporalmente, al menos en materia de derechos humanos, y aunque se hicieron esfuerzos para contribuir al desarrollo del país, no fueron suficientes.

Si bien la asunción de Alberto Fernández en 2019, renueva la idea de un gobierno nacional y popular, el desenvolvimiento de la gestión hace pie en la centralidad de la crisis económica, la deuda y la

emergencia social, un gobierno sumido en la crisis de la pandemia, la pospandemia y el 'default' culmina con el ascenso de Javier Milei (2023), representante de un gobierno con tendencia conservadora en temas sociales y libertaria en temas económicos. "Fleury ha señalado que el modelo conservador produjo una ciudadanía regulada." Aquín (2003, p.57) es decir, hace referencia a la injerencia del Estado como actor de la regulación, en relación al mercado, otorgándole a las personas la condición de individuos que se insertan en la estructura productiva, reduciéndolos a la condición del trabajo -en este sistema capitalista fagocitante- condicionando el acceso a derechos, lo que facilita la reproducción de lógicas paternalistas y asistenciales y no de ciudadanía

En este contexto, ¿Es posible la construcción de ciudadanía y la participación ciudadana?

¿Es factible encontrar mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas? ¿Pueden garantizar estos mecanismos unos procesos que den lugar a una participación plural, informada y con un componente deliberativo? ¿Se alcanzarían decisiones por esta vía que fueran significativamente distintas a las actuales? ¿Encajan estos procesos en el marco de una lógica de democracia representativa? Font (2004, p. 23)

Partiendo de la visión clásica que propone Marshal (1949), la progresión en el reconocimiento de los derechos (civiles, políticos y sociales) es fundamental para que los sujetos se conviertan en sujetos autónomos, sujetos de derechos. Esto implica que, solo aquellos que son considerados ciudadanos y ciudadanas plenos pueden formar parte activa de la comunidad y para lograr esto, es necesario tener acceso a una condición social igualitaria. Aquí aparece la figura de un Estado presente, con una orientación redistributiva, que pueda reducir la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas. Partimos entonces de los derechos humanos para hablar de ciudadanía, lo que implica sin lugar a dudas el fortalecimiento de los mismos, es decir, más eficiencia, más equidad y democracia en el aparato estatal. (Cunill, 2004)

Las desigualdades en la representación política y social, pueden afectar la forma en que se abordan las necesidades y demandas de la sociedad, en otras palabras, si los procesos de formación de la voluntad política no son inclusivos y no reflejan la diversidad de la población, es probable que se excluyan ciertos temas de la agenda social, por lo tanto, es importante democratizar los procesos e instancias de definición de políticas públicas y asignación de recursos para garantizar un reconocimiento real de los derechos sociales por parte del Estado. En este sentido, la participación ciudadana es un instrumento de gobierno en lo que concierne al diseño de políticas públicas, esto

implica fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, y asegurar que todas las voces sean escuchadas y consideradas en la toma de decisiones.

Se puede trabajar hacia una sociedad más justa e igualitaria, pero también debe considerarse, como menciona Cunill (2004), que la participación ciudadana puede ser condicionada e incluso puede ser utilizada bajo una aparente práctica democrática, y eso puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir consensos artificiales y legitimar desigualdades. Aquí, la institucionalidad política juega un papel fundamental en la configuración de las políticas sociales, es responsabilidad de las instituciones determinar el contenido y la asignación de recursos para los servicios sociales y eso implica que las características básicas de la prestación de estos servicios dependen de dicha institucionalidad. En suma, la democratización del Estado y, en general, de los procesos de definición de las políticas públicas constituye una tarea insoslayable para fortalecer los derechos sociales. Cunill (2004)

La coexistencia del Estado y las organizaciones del tercer sector -como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones de base territorial- puede ser de gran importancia para promover la corresponsabilidad en la protección de los derechos. Mientras que el Estado es el principal responsable de garantizarlos, la provisión pública no estatal puede contribuir a mejorar la calidad y diversidad de los servicios sociales. La corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones puede ser clave para fortalecer la protección de los derechos sociales y fomentar la participación y la autoorganización social que puede contribuir a formar personas autónomas y responsables.

La participación ciudadana es una forma importante de involucrarse en el espacio público. Según Cunill citado por Villarreal Martínez (2009), existen diferentes tipos de participación, como la social, comunitaria, política y ciudadana. La participación social se da a través de asociaciones u organizaciones que defienden los intereses de sus miembros, la participación comunitaria se enfoca en el desarrollo de la comunidad y en satisfacer las necesidades de sus miembros, la participación política implica involucrarse en organizaciones y mecanismos formales del sistema político y por último, la participación ciudadana implica que la ciudadanía se involucre directamente en acciones públicas, teniendo en cuenta el espacio público como un espacio para los ciudadanos y las ciudadanas.

Según Ziccardi (1998) citado en Villarreal Martínez (2009), la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma, la primera está respaldada por el marco legal y normativo, mientras que la participación autónoma se organiza desde la sociedad misma, sin la intervención directa de las

instituciones gubernamentales. En este caso en particular, interesa la participación ciudadana institucionalizada relacionada con las políticas públicas, más allá de los procesos electorales, porque se entiende que la participación ciudadana es fundamental para la toma de decisiones colectivas y para definir las metas y formas de alcanzarlas, como modo de empoderamiento de los ciudadanos y las ciudadanas y de colaboración con el Estado en la búsqueda del bienestar común.

El diálogo, la circulación de la palabra y la habilitación de todas las voces, es fundamental tanto para fortalecer la democracia como para mejorar la eficiencia de los procesos de toma de decisiones. Además, es importante considerar dónde se localiza la participación ciudadana. Si se centra únicamente en los usuarios de un servicio específico, puede aumentar el control social sobre ese servicio en particular. Sin embargo, es crucial reconocer que no se pueden tener oportunidades reales de control por parte de los consumidores si no se promueve simultáneamente la participación ciudadana en los procesos e instancias donde se define la política de los servicios sociales. Es necesario garantizar que se creen espacios para que los y las ciudadanos/as puedan influir en estas decisiones. Finalmente, es preciso destacar la importancia de la participación social y la solidaridad en la construcción de una identidad ciudadana fuerte, en la construcción de sentido de comunidad. Más allá de la reciprocidad, es a través de esta conciencia de vivir en comunidad que podemos lograr una efectividad real, que podremos democratizar los procesos de formación de las decisiones.

A partir del reconocimiento de la diferencia, se origina de la conciencia de la vida en comunidad, cuya efectividad exige, a su vez, esfuerzos no a través de la mera reciprocidad (...). Por lo tanto, cualquier práctica que devenga en la fragmentación social, al atentar contra el sentido de comunidad también atenta contra el sentido de la responsabilidad que es requerida para asentar una nueva cultura ciudadana. Evitar la fragmentación de los sujetos sociales (combinando, por ejemplo, la representación de base territorial con la funcional y estimulando la agregación de los espacios sobre los que se ejerce la participación), son lecciones que también provee la experiencia para que la participación social devenga efectivamente en la construcción de ciudadanía. Cunill (2004, pp. 71, 72)

La participación ciudadana puede variar significativamente debido a una serie de factores desiguales, algunas personas pueden tener más tiempo libre disponible que otras, recursos económicos -u otros- para dedicar a actividades políticas y acceso a información o a una educación de calidad, lo que les permite participar más activamente en los asuntos colectivos. Sin embargo, hay quienes no tienen las

mismas oportunidades y es posible que se presenten dificultades para participar debido a limitaciones de tiempo, recursos o acceso a información limitada. Estas desigualdades existen y es importante que el Estado, a través de sus instituciones, posibilite la creación de un entorno más equitativo con los recursos necesarios.

Sin embargo, también debemos decir que no siempre los recursos para la participación política coinciden en las mismas personas o grupos. Algunas personas pueden tener tiempo libre, pero carecen de otras habilidades para procesar información o incluso de diversas motivaciones, mientras que otras pueden tener una fuerte motivación pero carecer de conocimientos, saberes o incluso de educación formal. Es importante destacar que muchos de estos recursos están interconectados y pueden influirse mutuamente. La distribución desigual de estos recursos puede crear barreras para la participación política y contribuir a la desigualdad social, e impedir la oportunidad de participar activamente en los asuntos que resultan colectivos. Por esto, una construcción de ciudadanía en un contexto latinoamericano, requiere abordar no sólo la distribución desigual de recursos, sino también promover la educación cívica, el acceso a la información política y la motivación para participar en la toma de decisiones colectivas.

Pero incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a su labor y a una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo (...) un recurso preciado, valioso y respetable.

Font (2004, p. 26)

La participación ciudadana en la toma de decisiones políticas puede ser un desafío, debido a la creciente complejidad de los temas y procesos involucrados y aunque las personas estén cada vez más preparadas, es probable que surjan dificultades para considerar todos los factores relevantes - educativos, económicos, sociales y culturales- y se hace necesario reconocer que la toma de decisiones políticas requiere un nivel de información y esfuerzo cada vez mayor. Sin embargo, también es fundamental que las personas tengan acceso a la información necesaria y a herramientas que les permitan comprender y participar de manera significativa. En ese plano, la educación cívica y el acceso a fuentes confiables de información pueden desempeñar un papel crucial.

Además, la participación “puede configurarse como participación administrativa o como participación política” (Cunill, 2008: 118). La participación ciudadana que apela a la

racionalidad instrumental, que contempla sólo a los beneficiarios o directamente involucrados, sólo es administrativa, despolitizada, no implica redistribución real de poder social, sino legitimación de los poderes establecidos.

En cambio, la participación ciudadana con carácter político busca intervenir en la determinación de los fines, los valores y los intereses sociales apelando a la racionalidad comunicativa mediante la presentación de argumentos racionales. “Además, ella tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía” (Cunill, 2008: 125). Villarreal Martínez (2009, pp. 34,35)

En definitiva, aunque la complejidad de las decisiones políticas pudiera plantear desafíos, es posible trabajar en mejorar la distribución de la información y simplificarla, proporcionar análisis y perspectivas múltiples, fomentar un diálogo inclusivo y generar procesos responsables en la toma de decisiones. Al hacerlo, es posible incrementar y sostener una participación más significativa y empoderada en escenarios sociales y políticos turbulentos y en permanente transformación.

Según Font (2004, p.25) algunos de los cambios producidos en nuestra sociedad radican en la ampliación del ámbito político, “el hecho de que la intervención pública en cualquiera de sus formas llegue hoy a todos los terrenos, tratando temas inimaginables en el momento de la creación de las actuales democracias, cuando economía, defensa y orden público” suponían el núcleo básico del ámbito de político-público, producen un entorno de decisión más complejo, pero más acabado. Es justamente por esta ampliación de temas de debate público, temas de agenda que se podría decir que cada vez es menor el número de personas que participan y que se vinculan con el ejercicio de la ciudadanía de una manera “fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés” (p.25). Resulta dificultoso identificar a una persona que esté completamente informada y participe en todos los ámbitos políticos, ya que la complejidad política y la amplia gama de temas involucrados hacen que sea difícil para una sola persona tener un conocimiento profundo y coherente en todos los aspectos. Sin embargo, los avances en la información, así como la mayor conciencia ciudadana, posibilita el surgimiento de los llamados "públicos temáticos", es decir, personas que están bien informadas y son activas en áreas políticas específicas que les interesan o que les afectan. Estos públicos temáticos pueden tener un conocimiento profundo y una participación activa en ciertos temas, lo que les permite influir y contribuir de manera significativa, aun cuando no abarcan todos los aspectos de la política. Su

participación y conocimiento en los temas que les interesan -incluso cuando es limitado¹⁶- pueden ser valiosos para el proceso de toma de decisiones de grupos, comunidades o de la sociedad.

En base a estas referencias previas, Font (2004) explica que cualquier proyecto que busque ampliar los espacios abiertos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de apoyar simultáneamente varias estrategias complementarias. Esto permitiría diversificar las formas en que las personas puedan involucrarse, adaptándose a sus preferencias y capacidades individuales. Al ofrecer diferentes opciones de participación, se puede fomentar una mayor representatividad y compromiso por parte de la comunidad. Algunas de las estrategias pueden ser las siguientes:

1. Reforzar el sector asociativo. Dado que no es posible ni deseable que desaparezca el rol fundamental que juega esa minoría permanentemente asociada y activa, es preciso conseguir que ese sector alcance al máximo posible de ciudadanos y que profundice sus mecanismos de democracia interna, para que así tenga la mayor representatividad posible. Una vez fijado su protagonismo, éste no puede consistir en asistir a reuniones genéricamente consultivas, sino que deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y de aplicación y evaluación de las mismas.
2. Buscar la participación del ciudadano no organizado. Existen pocos mecanismos que permitan su participación y buena parte de los existentes terminan siendo utilizados básicamente por los ya asociados. (...)
3. Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. podrían resultar útiles un cambio en las conductas y en los modos de trabajar de las organizaciones y los profesionales de la política, así como de la existencia de más mecanismos de consulta ciudadana en la toma de decisiones, unos procesos que permitan acercarse más fácilmente al debate y a las decisiones políticas y de un esfuerzo por realizar una mayor educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación. (p.28)

Por otro lado, una escala menor de gobierno, más pequeña, podría facilitar el desarrollo de instrumentos participativos, ya que posibilitan el diálogo y la interacción cara a cara en grupos reducidos de personas. Los gobiernos locales, por eso, se han convertido en un escenario privilegiado para el desarrollo de experiencias de participación ciudadana y es que, aunque también existen instrumentos de diálogo a

¹⁶ la importancia de tener en cuenta las limitaciones de las energías participativas de los ciudadanos. Es crucial ser respetuoso y evitar exigir demasiado, ya que esto podría resultar en una participación poco representativa.

nivel estatal, regional o nacional, la revisión de mecanismos existentes se debe centrar principalmente en el nivel local, debido a la cercanía de las personas y los dispositivos.

La mejora de los canales de información permite una mayor transparencia política y amplía las posibilidades de participación, proporcionando información necesaria como requisito previo, es decir, se constituyen en instrumentos que permiten escuchar la voz de las personas en relación con los procesos de toma de decisiones. Esto implica ir más allá de la simple provisión de información y buscar una interacción efectiva entre ciudadanía, administración, referentes de la esfera organizativa, funcionarios, coordinadores que participan en distintos niveles y con distinto alcance de las políticas públicas.

2.2 Ciudadanía y desigualdades sociales

Para profundizar el concepto de ciudadanía y ampliar la capacidad explicativa de la categoría teórica, pero también para comprender su utilidad práctica en Latinoamérica, es importante retomar algunos aportes partiendo de la concepción moderna que propone el pensamiento del sociólogo Marshall, presentado por primera vez en una serie de conferencias en la Universidad de Cambridge en 1949 que se desarrollarán brevemente. Para el autor

Ciudadanía es un estatus asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que posean dicho estatus son iguales con respecto a derechos y deberes. Clase social, por otro lado, es un sistema de desigualdad. Y también, como ciudadanía, puede basarse en un conjunto de ideales, creencias y valores (Marshall, 1992, p. 18 citado en Sojo, 2002, p. 27).

El concepto de ciudadanía en la teoría democrática, se define legalmente a través de los derechos y obligaciones que la conforman. Existen dos ejes clave de debate ideológico, teórico y político: la naturaleza de los "sujetos" y el contenido de los "derechos". En cuanto al primer eje, la visión liberal-individualista es un referente importante, aunque también se han desarrollado enfoques que exploran la relación entre el individuo y los derechos colectivos, especialmente en relación a las identidades étnicas. En cuanto al segundo eje, se discute si existen derechos "universales" en contraposición al relativismo cultural y a las posturas pluralistas. También se busca comprender la relación entre los derechos humanos, civiles, políticos, económico-sociales y colectivos o globales. Jelin (2020)

Los análisis históricos y comparativos, por otro lado, analizan cómo varían los contenidos de la noción de derechos. El clásico en el tema es T. H. Marshall, quien analizó la experiencia histórica occidental de la expansión de los derechos civiles a los políticos y finalmente a los sociales, mostrando la interconexión entre el desarrollo del Estado-nación y la ampliación de los derechos de ciudadanía. Jelin (2020, p.1007)

Marshall (1949) propone trazar a grandes rasgos el desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra hasta el fin del siglo XIX y divide a la ciudadanía en tres elementos: civil, política y social. Realiza un planteo acumulativo en torno a la ciudadanía, y si bien es interesante el planteamiento y demuestra su multidimensionalidad, es necesario tener en cuenta que atribuirle un carácter evolutivo puede ser discutible. En el contexto de América Latina, se ha observado que la lucha por las tres dimensiones de la ciudadanía puede ser simultánea, pero también puede haber situaciones donde se experimente un alto desarrollo de los derechos sociales con limitaciones en los derechos políticos, o donde la lucha por los derechos civiles coincida con el debilitamiento de los derechos sociales adquiridos. Esto en palabras de Aquín (2003) demuestra la complejidad y diversidad de los procesos de ciudadanía en la región.

Entonces, para Marshall, los derechos civiles están compuestos por derechos necesarios para la libertad individual, es decir, libertad de expresión, de pensamiento y religiosa, derecho a la propiedad privada y a la conclusión de contratos y el derecho a la justicia. Por otro lado, los derechos políticos se relacionan con el derecho a participar en el ejercicio del poder político y finalmente, los derechos sociales, por su expansión y por la mayor flexibilidad, pueden ser definidos como el derecho al bienestar y la seguridad, el derecho a compartir y a vivir la vida de acuerdo con los estándares prevalecientes en la comunidad. Sojo (2002)

Es cierto que la realidad actual presenta un panorama complejo y diverso en términos de derechos, ya que, si bien luego de períodos dictatoriales en los que se suspendieron los derechos humanos básicos y políticos, la transición a la democracia ha permitido restablecer los derechos políticos, es posible afirmar que, los derechos sociales están en crisis y algunos derechos civiles están siendo cuestionados. Además, el reconocimiento de los derechos colectivos se ha convertido en un tema central de debate, esta situación refleja una ruptura en la linealidad histórica analizada por Marshall¹⁷ y nos enfrenta a desafíos importantes en la protección y promoción de los derechos en el siglo actual.

¹⁷ Marshall (1949) desarrolla la separación de los tres elementos de la ciudadanía, siendo posible asignar el período formativo en la vida de cada uno de ellos a un siglo diferente, de manera aproximada: los derechos civiles al siglo XVIII, los políticos al siglo XIX, y los sociales al siglo XX. Se refleja un solapamiento entre los derechos políticos y sociales, donde el autor señala el "divorcio de los derechos sociales del estatus de ciudadanía".

La noción de ciudadanía es un buen lugar para comenzar a analizar y desarrollar este tema, siempre y cuando se evite el peligro de reificar el concepto, identificando “los derechos de ciudadanía” con un conjunto de prácticas concretas -sea votar en elecciones o gozar de libertad de palabra, recibir beneficios públicos de una u otra clase, o cualquier otra-. Desde una perspectiva analítica más amplia, el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, al definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados (Van Gunsteren, 1978). Tanto la ciudadanía como los derechos están siempre en proceso de construcción y de cambio. Más que una lista de derechos específicos, que es cambiante e históricamente específica, esta perspectiva implica que el derecho básico es el derecho a tener derechos. Jelin (2020, p.301)

Como se adelantó, la ciudadanía no puede ser vinculada únicamente al ejercicio del voto ni tampoco debe ser desvinculada de procesos sociales y de algunos aspectos simbólicos y no simbólicos que le otorgan en algún sentido subjetivo identidad y pertenencia a un grupo de sujetos en una comunidad o colectivo, “O sea, aquello que promueve la conciencia de ser un sujeto con derecho a tener derechos. Esta dimensión cívica de la ciudadanía está anclada en los sentimientos que unen o atan a una colectividad”. Jelin (2020, p. 1010). Incluso Marshall (1949) explica que la ciudadanía requiere algún tipo de unión, es decir, un sentimiento de pertenencia a la comunidad “basado en la lealtad a una civilización percibida como una posesión común”. (p.319)

También, agrega Marshall (1949) que este sentimiento de pertenencia a una comunidad no tuvo un “efecto material en la estructura de clases y la desigualdad social por la simple y obvia razón de que, incluso a finales del siglo XIX, la masa de los trabajadores carecía de verdadero poder político.” (p.320), es decir, un poder político para que se debía disponer de tiempo, medios, y predisposición, por lo que la ciudadanía opera como un instrumento de estratificación social. Por lo tanto, existe una gran influencia de la ciudadanía en las desigualdades sociales, aun cuando la desigualdad que se evidencia en el sistema de clases sociales puede ser aceptable siempre y cuando se reconozca la igualdad de ciudadanía, “la ciudadanía misma se ha convertido en el arquitecto de la desigualdad social legítima.” (p. 302)

La reproducción social de los sistemas políticos en América Latina recrea una cultura política que de algún modo obstaculiza una cultura de la ciudadanía. Las luchas populares y la resistencia contra la

dominación -así como la persistencia de la dominación en nuestra sociedad- es una de las estructuras más arraigadas en los países latinoamericanos, que se refleja en lo que Jelin (2020) denomina “un trasfondo histórico-cultural de aceptación y naturalización de la dominación, que se extiende hasta el presente y resulta muy difícil de abandonar” (p.314).

En general, los sectores sociales subalternos viven su subordinación como “normalidad”, con predominio de una visión naturalizadora de las jerarquías sociales. Esto no significa que no haya habido en la región una historia rica y compleja de luchas populares que impulsaron la expansión de la ciudadanía y los derechos. (p.314)

La clase social en sí misma, constituye un sistema de desigualdad y junto a la ciudadanía, conforman dos categorías que pueden estar basadas en un sistema de creencias, valores, o ideales. También es válido señalar que el desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra coincide con el surgimiento del capitalismo, un sistema que se caracteriza por la desigualdad. El capitalismo ha tenido un impacto significativo en la estructura de clases y en la distribución de recursos.

Es, por tanto, razonable pensar que la influencia de la ciudadanía en la clase social debe adoptar la forma de un conflicto entre principios opuestos. (...) Hay algo aquí que necesita explicación. ¿Cómo es posible que esos dos principios opuestos pudieran crecer y florecer codo con codo en un mismo suelo? ¿Qué hizo posible que se reconciliaran mutuamente y que llegaran a ser, al menos por un tiempo, aliados en lugar de antagonistas? La cuestión es pertinente, pues es claro que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clases del capitalismo han estado en guerra. Marshall (1949, p.313)

La perspectiva de Marshall¹⁸ (1949) sobre el desarrollo de la ciudadanía y su relación con la desigualdad en la sociedad capitalista, explica como en sus formas tempranas, la ciudadanía se basaba en principios de igualdad y se enriquecía con un conjunto creciente de derechos. Sin embargo, es importante reconocer que estos derechos civiles no entraban en conflicto con las desigualdades existentes en la sociedad capitalista, sino que eran necesarios para mantener esa forma particular de desigualdad. En esta fase, los derechos civiles otorgaban a cada individuo el poder de participar como una unidad independiente en la lucha económica, estos derechos eran esenciales para una economía de mercado competitiva, también es cierto que esta concepción de ciudadanía enfocada en los

¹⁸ Con la expansión de los derechos de ciudadanía -según Marshall- hubo también una expansión de las clases de ciudadanos. Los derechos civiles y políticos, que originalmente se restringían a los varones blancos, propietarios y protestantes, fueron gradualmente extendidos a las mujeres, los trabajadores, los judíos y católicos, los negros y otros grupos previamente excluidos. (Kymlicka y Norman, 2002, p. 4)

derechos civiles, permitía que se negara la protección social a aquellos que tenían los medios para protegerse por sí mismos.

A finales del siglo XIX surgió un creciente interés por la igualdad como principio de justicia social. Se reconocía que simplemente otorgar derechos civiles iguales no era suficiente. Aunque en teoría, eliminar todas las barreras que separaban los derechos civiles de su aplicación no habría interferido con la estructura de clases del sistema capitalista, en la práctica, la mentalidad que impulsaba estos esfuerzos iba más allá de esos límites estrechos. Se buscaba una igualdad que abarcara no solo derechos naturales iguales, sino también un valor social igual y aunque la ciudadanía en sí misma no logró reducir significativamente la desigualdad social a finales del siglo XIX, sí sentó las bases para el progreso hacia políticas igualitarias en el siglo XX.

Asimismo, el derecho a la libertad de palabra tiene poca sustancia real si, debido a la falta de educación¹⁹, usted no tiene nada que merezca la pena decir y carece de medios para hacerse escuchar en caso de que quiera decir algo. Pero estas desigualdades palpables no se deben a defectos de los derechos civiles, sino a una falta de derechos sociales, y a mediados del siglo XIX los derechos sociales estaban estancados. Marshall (1949, p.316)

Es fundamental que el contexto político y estatal promueva prácticas de responsabilidad colectiva ciudadana y garantice los mecanismos para expresar las demandas de derechos. Sin estos espacios públicos para la expresión, el aprendizaje de la participación social se pierde, se hace lento y dificultoso. Es necesario que existan canales abiertos y accesibles donde los ciudadanos y las ciudadanas puedan hacer oír sus voces y contribuir activamente en la toma de decisiones, esto fortalece la democracia y permite que las demandas de derechos sean escuchadas y atendidas de manera adecuada, aunque como expresa Marshall (1949), si “se invoca a la ciudadanía en defensa de los derechos, no deben ignorarse los deberes que ella implica”. (p. 336)

La ciudadanía como proceso resulta móvil y contradictorio y su análisis no soporta perspectivas lineales, ni puede incluirse estrictamente en procesos jurídicos, ya que el proceso de constitución de la ciudadanía es sobre todas las cosas, social. Según Aquín (2003) la ciudadanía como categoría puede

¹⁹A medida que se entraba en el siglo XX, se tomó cada vez más conciencia de que la democracia política precisaba un electorado educado, y que la manufactura científica precisaba trabajadores y técnicos cualificados. La obligación de mejorarse y civilizarse es, por tanto, una obligación social, y no meramente personal, porque la salud social de una sociedad depende de la civilización de sus miembros. Y una comunidad que refuerza esta obligación ha empezado a darse cuenta de que su cultura es una unidad orgánica, y su civilización un patrimonio nacional. De lo que se sigue que la extensión de la educación básica pública durante el siglo XIX fue el primer paso decisivo en la senda del restablecimiento de los derechos sociales de ciudadanía en el siglo XX. (Marshall, 1949, p. 311)

considerarse en torno a tres dimensiones, la ciudadanía es identificable con derechos civiles, políticos y sociales, es pertenencia a la comunidad política y a la oportunidad de contribuir a la comunidad, la ciudadanía también es participación, en la que derechos y pertenencia construyen identidad, a la vez que construyen un orden político democrático.

Miramos a la ciudadanía como un proceso instituido y que se pone en práctica a través de actividades históricamente situadas. De ahí la importancia que la ciudadanía se crea por las actividades de gentes en situaciones particulares. Por tanto, las consideraciones en torno a la ciudadanía no deben centrarse solo en Estados y economías, sino que deberían incluir familia, comunidad y vida asociativa. Esto es sociedad civil y esferas públicas y políticas. La noción de ciudadanía alude a una doble pertenencia al ámbito Estatal y al occidental. (Aquín, 2003, pp. 107,108)

Siguiendo a Sojo (2002) es posible decir que la evolución de los derechos de ciudadanía ha sido influenciada por una tensión entre los ideales individualistas del capitalismo y los valores igualitaristas de la democracia. Marshall (1949) ve este proceso como un avance positivo hacia adelante, donde dos principios opuestos se autolimitan y funcionan en armonía. Estos dos sistemas han interactuado y han dado forma a los derechos de ciudadanía a lo largo del tiempo, y es por ello que uno de los principales desafíos en la actualización del pensamiento de Marshall es adaptar sus propuestas y reconocer la utilidad de sus ideas en un mundo cambiante, contradictorio y capitalista. En este contexto, la noción de ciudadanía surge como una forma de resistencia al avance del liberalismo global y universal que no reconoce la legítima intervención del Estado en la regulación de las relaciones entre las personas y el mercado.

Los acontecimientos actuales a escala global están generando la necesidad de hacer una distinción previa al considerar las tres áreas de derechos ciudadanos definidas por Marshall. Según Sojo (2002) se podría distinguir entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. La ciudadanía formal se refiere a la membresía de un Estado Nación, mientras que la ciudadanía sustantiva implica tener derechos y capacidad para ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por el autor. Es importante reconocer que estos conceptos pueden variar según el contexto y las interpretaciones individuales, sin embargo, la distinción entre ciudadanía formal y sustantiva puede ayudarnos a comprender mejor los derechos y la participación de los ciudadanos en diferentes sociedades.

Habermas (1994, p. 25) lo plantea como una visión de ciudadanía activa donde la organización de los individuos no origina un status legal ante el Estado, una credencial, puesto que: ‘...los ciudadanos están integrados en la comunidad política como partes de un todo, esto es, de una forma tal que sólo pueden constituir su identidad personal y social en un horizonte de tradiciones compartidas y de reconocimiento institucional intersubjetivo’. Sojo (2002, p.31)

Siguiendo esta lógica que propone Sojo (2002), el concepto de ciudadanía y su relación con la sociedad y la democracia se establece en tanto la ciudadanía implica la creación de una organización social basada en la ley, pero también en la diversidad de intereses y el respeto a los derechos fundamentales. A diferencia de vincular la sociedad únicamente con la nación, la idea de ciudadanía le da a la democracia un significado más concreto: la construcción de un espacio político propio, que no se limita a lo estatal o lo mercantil. “El retorno a la ciudadanía se presenta entonces como una oportunidad para devolver a lo social la centralidad en el análisis del rendimiento de los sistemas políticos y económicos.” (p. 33)

Quizás por eso, Sojo (2002) expresa que la democracia se enfrenta a desafíos en la gestión política debido a demandas sociales cada vez mayores y limitaciones en la capacidad de respuesta pública, muchas veces debido a la crisis económica y las políticas de estabilización y reforma. Por ello, la cuestión de la sociedad civil ha generado nuevos debates sobre los actores sociales, especialmente después de conflictos que afectan la relación entre el Estado y la sociedad. Aunque el debate sobre la sociedad civil aún se centra en aspectos taxonómicos, ha permitido reconocer la diversidad de procesos sociales y posiciones subjetivas que conforman el movimiento social contemporáneo.

Las luchas sociales, en la esfera de la sociedad civil, han ampliado los derechos ciudadanos, sin embargo, su impacto en la cultura y las prácticas cotidianas es menos evidente. Es importante reconocer que los cambios sociales pueden tener diferentes niveles de influencia en diferentes aspectos de la sociedad. Como expresa Jelin (2020) ¿Hay alguna transformación en la relación dicotómica entre ciudadanía y Estado? ¿Es el Estado asumido como una institución de dominación “naturalizada”, en clave paternalista? ¿O puede ser juez y garante legítimo para la solución (y no solamente para la represión) de los conflictos sociales?

Los derechos de ciudadanía, que también pueden ser considerados como derechos humanos en un contexto más amplio, están en constante evolución y desarrollo. Estos derechos son profundamente afectados por las cambiantes condiciones externas, especialmente en el ámbito económico y además,

la emergencia de nuevos problemas y la búsqueda de nuevas soluciones también influyen en la forma en que entendemos y protegemos estos derechos. Los derechos humanos son universales, inherentes a todas las personas, y deben ser respetados y protegidos en todas las circunstancias. A medida que la sociedad avanza y enfrenta desafíos y cambios, es fundamental adaptar y fortalecer los mecanismos de protección de los derechos humanos para garantizar que sigan siendo relevantes y efectivos.

2.3 Aportes para la construcción de ciudadanía

Como se anticipó, la democracia y el Estado cobran un sentido diferente según el contexto sociopolítico, existiendo en épocas de crisis, una percepción generalizada de descontento hacia las instituciones estatales y “los políticos”, donde se atribuye la responsabilidad de la desigualdad social al Estado. Estas ideas contrastan con el ideal de un Estado que garantice los derechos de ciudadanía influyendo en nuestra percepción de los derechos y la ciudadanía, así como en nuestra visión de la ley y el respeto por los procedimientos institucionales. En este contexto, la democracia y la institucionalidad política adquieren un significado controversial, ya que se percibe una gran distancia entre lo que ocurre en nuestra realidad y lo que sucede en los niveles superiores de poder o como expresa Jelin (2020) se visualiza una distancia entre el “acá” y el “arriba”.

Podría decirse que el ejercicio de ciudadanía -en un sistema relaciones y prácticas sociales e institucionales- comprende un proceso de asimilación y aprendizajes tanto de derechos como de responsabilidades, es decir, co-crear una cultura de la ciudadanía y por lo tanto requiere de un encuadre institucional democrático que fortalezca los procesos de democratización. “Más que mirar los procesos de creación de derechos, fijamos la atención en el ejercicio de la ciudadanía como práctica que se aprende en la participación en experiencias concretas” Jelin (2020, p. 1013)

Sojo (2002) continúa explicando que la construcción de ciudadanía es un proceso complejo que implica la construcción social de derechos y responsabilidades colectivas. Según Jelin (1993) citada en Sojo (2002), para la “construcción desde abajo” de ciudadanía, es fundamental reconocer la plasticidad de los derechos y su capacidad de evolucionar. En América Latina, este proceso, que se da en medio de procesos políticos turbulentos y prácticas socioculturales destinadas a preservar la identidad colectiva en entornos político-autoritarios, implica el desafío de construir ciudadanía habilitando la responsabilidad del Estado en consolidar instituciones democráticas como la necesidad de generar

nuevas prácticas y adaptar las antiguas para que sean acordes con los ideales democráticos y sus estructuras institucionales. Al respecto Sojo (2002) expresa que

En la propuesta de García Canclini hay una preocupación correcta por la identificación de mecanismos de construcción de ciudadanía en un entorno que está dominado por relaciones de consumo que han sobredimensionado la fuerza del individualismo y minimizado la importancia de la cohesión nacional. (p. 33)

Podría decirse que la preocupación por la construcción de la ciudadanía en el campo de las Ciencias sociales, se corresponde con un proceso de recuperación de la centralidad del Estado durante las últimas décadas, provenientes también de un conjunto de prácticas y representaciones que reivindican la condición de ciudadanía en la política -como arena de disputas- para plantear demandas reclamar derechos y exigir reconocimientos, renovando de alguna manera el interés por la ciudadanía reconociéndola como indispensable para pensar el vínculo de los sujetos con el estado. "El interés por la ciudadanía adquiere un comportamiento cíclico y en general tal interés se renueva con posterioridad a procesos políticos traumáticos de ahí que su importancia renazca para el caso latinoamericano en periodos de transición democrática." Aquín (2003, p. 7)

Es posible observar que, en los últimos años ha surgido un conflicto de interpretaciones entre la filantropía moderna, que tiende a ver a las personas como "víctimas" y "beneficiarios", y la práctica que busca reivindicar la noción de ciudadanía. Esta noción no sólo considera la ciudadanía como un estatus jurídico, sino también como una construcción histórico-social y por lo mismo, una expresión de luchas por reivindicar derechos, valores, prácticas y representaciones, así como nuevos modos de relación entre los sujetos. Esta disputa de sentido, refleja la importancia de reconocer a los sujetos como ciudadanos activos y agentes de cambio en lugar de meros receptores pasivos de asistencia.

Bottomore sostiene que en la segunda mitad del siglo XX el concepto de ciudadanía se ha vuelto más complejo y sus conexiones con la clase social en los nuevos contextos sociales económicos políticos y culturales no parecen tan claras. Introduce una distinción entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva (...) la ciudadanía formal no es condición suficiente ni necesaria para la ciudadanía sustantiva. No es suficiente porque se puede formar parte de una comunidad nacional y al mismo tiempo encontrarse excluida -por razones de género de opción sexual de edad entre otras-. Y no es necesaria porque se puede disfrutar de todos los

derechos formalmente instituidos y aún más sin ser miembro de la comunidad nacional. Aquín (2003, p. 16)

La categoría ciudadanía, abarca fenómenos de integración y por lo tanto de exclusión. En esta perspectiva Aquín (2003) le otorga a la ciudadanía un carácter relacional ligado a una práctica conflictiva vinculada al poder, a la vez que señala desigualdades reales de la ciudadanía política, producidas por la exclusión de sectores de la población del derecho a representar intereses colectivos, por lo que las condiciones sociales de muchos sectores de la población ven afectada su autonomía. A partir del reconocimiento de la existencia de antagonismos y desigualdades como lo son género y generaciones, etnia y raza y otros que se estructuran alrededor de tramas culturales, es que se ha dado lugar a la idea de la ciudadanía diferenciada²⁰.

Para desarrollar esta idea, resulta imprescindible el aporte que O'donnell (1997) citado en Aquín (2003) realiza sobre el concepto de ciudadanía de "baja intensidad", definiéndolo como una situación de carencia de la ciudadanía en condiciones de desigualdad y por lo tanto la existencia de numerosos grupos para quienes la ciudadanía no está defendida ni definida. A esto, Aquín (2003) agrega que existe en Argentina un "desarrollo no lineal y accidentado de los derechos humanos y ciudadanos" (p. 27) pero que es posible un aprendizaje de derechos y responsabilidades. "A ello apunta Elizabeth Jelin cuando propone la construcción de ciudadanía desde abajo a partir de la construcción social de los derechos y el carácter resolutivo de los mismos en tanto sean capaces de generar conciencia colectiva." (p. 23)

Por otro lado, Aquín (2003) reflexiona sobre la noción de subjetividad colectiva, refiriéndose a los rasgos compartidos y a la fragilidad subjetiva que experimentamos en nuestras relaciones con los demás. Estas características se manifiestan en los grupos como una mayor intolerancia hacia la diferencia, intolerancia que a menudo lleva a ocultar diferencias y silenciar las controversias en los grupos²¹. Es relevante reflexionar sobre cómo las inscripciones económicas, históricas, políticas, sociales y culturales están presentes y son fundamentales para la vida cotidiana de las comunidades, organizándose en torno a proyectos, objetivos y relaciones, adquiriendo cierta permanencia que le

²⁰ Los grupos excluidos culturalmente requieren de políticas diferenciadas que atiendan sus intereses. "Los pluralistas culturales creen que los derechos de ciudadanía, originalmente definidos por y para los hombres blancos, no pueden dar respuesta a las necesidades específicas de grupos minoritarios". (Kymlicka y Norman, 2002, p.18).

²¹ Los grupos son formas sociales de resolver necesidades materiales y simbólicas, y que su diversidad de significados sociales y subjetivos plantea desafíos complejos que deben abordarse desde diferentes disciplinas.

permita llevar a cabo sus proyectos y proporcionando un espacio para la aparición de nuevos procesos y significados, lo que facilita la construcción de nuevas subjetividades y la elaboración de la ciudadanía. El componente social de la ciudadanía es fundamental para garantizar el acceso a derechos y servicios básicos para todos los sectores sociales. Sin embargo, la implementación de políticas públicas no es un proceso lineal, sino que presenta avances y retrocesos a lo largo del tiempo. Esto está relacionado tanto con la vigencia de la democracia como con la capacidad de las instituciones democráticas para abordar las demandas y problemáticas sociales.

La categoría de ciudadanía ha impactado con fuerza en los distintos campos profesionales (...) es un tema que pone a la sociedad civil en alerta para construir alternativas para la recuperación de sus derechos civiles políticos y sociales en diferentes espacios públicos y sociedades. Es necesario ubicar la discusión en relación a la ciudadanía tomando en cuenta las realidades vividas, la cultura, las estructuras políticas y de la sociedad civil que promueven, limitan o distorsionan la posibilidad de llevar adelante la práctica una ciudadanía plena. La ciudadanía hace referencia a la pertenencia, a la participación, derechos, virtudes y responsabilidades de índole política y social, que regulan la pertenencia y la convivencia de los individuos dentro de un estado y que constituyen una vía para dirimir los conflictos políticos y sociales.

La puesta en práctica de la ciudadanía implica fortalecer los derechos, la pertenencia y la participación de las personas en la construcción de sus propios proyectos y alternativas. Es importante considerar al individuo como el protagonista de su propia historia, tanto en términos de sus acciones como de sus derechos. Esto implica reconocer su capacidad para tomar decisiones y ser parte activa en la sociedad, también la lucha por el derecho al espacio y se expresa en el orden material por demandas que genéricamente se reconocen como derechos sociales de ciudadanía y exige, por lo tanto, procesos de capacitación y organización que permitan a los sujetos hacer frente a esas necesidades. Aquín (2003) reconoce en esta instancia tres dimensiones: resolutive, educativa y organizativa.

La construcción de ciudadanía implica el desarrollo de valores y creencias compartidas lo cual es tan importante para la acción colectiva como la organización de los sujetos. Exige intervenciones que en la dimensión cultural de nuestra práctica desarrollen valores como la libertad, la igualdad y la solidaridad, entre otros. Hablar de ciudadanía y personas mayores en el ámbito de las políticas públicas educativas universitarias, exige pensar nuevos actores, nuevos objetos de disputa, nuevas formas organizativas que asoman o que se consolidan en el espacio público societal dando lugar a lo que viene, denominado

ciudadanía emergente. Se abre paso entonces, a las condiciones que impone la democratización cuyo sentido y direccionalidad se podría considerar opuesto al proceso de desciudadanización. Para la construcción de la ciudadanía es necesario crear espacios participativos en el marco de las organizaciones institucionales, estatales y no estatales.

En efecto, la participación ciudadana, va más allá de lo social y abarca tanto el espacio público de la sociedad como el espacio público estatal. Su objetivo es influir en la formación de políticas públicas y lograr que se aborden los temas que afectan a las personas en sus entornos más cercanos. En este sentido, promover la ciudadanía implica esfuerzos para fomentar la participación ciudadana a partir de la participación social, transformando demandas que pueden surgir inicialmente de grupos específicos en demandas públicas y colectivas. En ese sentido, es importante destacar que existen grupos que son tratados como ciudadanos de “segunda clase”, ya que se les discrimina en términos de sus derechos sociales, económicos y culturales. La distribución desigual de los derechos sociales es una realidad en la mayoría de los estados nación y por eso se entiende que es fundamental trabajar en la eliminación de estas desigualdades.

Es necesario un equilibrio entre derechos y responsabilidades, incluso se plantea que una de las primeras obligaciones de la ciudadanía es participar en la sociedad civil. Pero, ¿los sujetos de derecho tienen las mismas garantías, las mismas formas de participación, las mismas obligaciones? O como expresa Font (2004) ¿la distribución radicalmente desigual del tiempo libre y la capacidad económica son limitantes para la participación? Esta tendencia a la corresponsabilidad es efectiva en la medida de que esos derechos y obligaciones contraídos a partir del ejercicio de la ciudadanía nos ubique en espacios equitativamente distribuidos, espacios simbólicos y materiales que configuran la vida cotidiana y reproducen las condiciones de existencia.

La promoción de la participación ciudadana es clave para propiciar una sociedad inclusiva, aunque no siempre se traduce en una participación equitativa en la toma de decisiones y en las estructuras de poder. Es fundamental que exista una intención real de inclusión, y esto implica brindar oportunidades y espacios para que todas las personas, puedan participar activamente en la toma de decisiones y tener voz en las estructuras de poder. Es importante trabajar en la creación de entornos inclusivos que fomenten la participación de todas las personas, garantizando que sus voces sean escuchadas y consideradas en igualdad de condiciones, esto, requiere un compromiso real por parte de la sociedad

y de las instituciones para superar barreras y prejuicios que puedan limitar la participación de ciertos grupos y para generar las herramientas y condiciones necesarias.

Como expresan Kymlicka y Wayne (2002) ha tomado fuerza a lo largo de todo el espectro político la idea de que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo y la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas. La ciudadanía no es un estatus legal definido por derechos y responsabilidades, es una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad, una identidad compartida.

Es en este sentido que Font (2004) nos introduce en la “movilización cognitiva”, al decir que hoy los y las ciudadanos/as se incorporan al universo político, haciendo cada vez más complejo el papel intermediador de los partidos. A estos cambios se le añade otra transformación en el terreno de la relación entre ciudadanos y conocimientos y comportamientos políticos, es decir que, debido a esta ampliación del ámbito de los temas de debate público, cada vez son menos los ciudadanos que mantienen una relación con ellos fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés

Como expresa De Piero (2020), la apertura a la participación de actores de la sociedad civil en las políticas públicas, no reconoce una sola causa, sino más bien una pluralidad de causas entre las que se encuentran la democratización o el restablecimiento de la democracia como forma de gobierno, los procesos de reforma y la relación Estado, Sociedad Civil, el Ciclo de la protesta. Siguiendo a Aquín (2003), la ciudadanía tiene como componente irrenunciable la participación ciudadana en el espacio de intersección entre estado economía y sociedad. Este aspecto resulta fundamental en tanto se constata que aquellos sujetos que más necesitan de su propia participación para revertir asimetrías que los afectan son quienes cuentan con menos condiciones y disposiciones para lograr intervenir. ¿Pero, cuál es la densidad real de la igualdad de condiciones ciudadanas para la participación?

2.4 La participación ciudadana en el proceso de desarrollo de las políticas públicas

Podría decirse que la sociedad juega un rol crucial como actor político. Su involucramiento en la elaboración de la agenda pública, la formulación de políticas, la ejecución de programas y la evaluación²² de los resultados es fundamental para promover una democracia participativa y garantizar que las decisiones políticas reflejen las necesidades y deseos de la comunidad. La sociedad civil,

²² La evaluación de los resultados, quizás el eslabón más desatendido, si es acompañado también por parte de la sociedad, resulta esencial para garantizar la rendición de cuentas y mejorar la eficacia de las políticas y programas implementados. Al monitorear y evaluar los resultados, la sociedad puede identificar áreas de mejora y abogar por cambios necesarios.

compuesta por organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios y una ciudadanía comprometida, aporta una perspectiva diversa y representativa de los intereses de diferentes sectores de la sociedad. La participación activa en la política contribuye a la claridad, la rendición de cuentas y la gobernanza efectiva, que a la vez podrían producir un impacto significativo en la vida de las personas y contribuir al desarrollo sostenible. Al respecto, Uvalle (2005, p.355) citado en Villarreal Martínez (2009) aporta que “ lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación”. (p. 37)

En otros términos, Bonifacio (2021) plantea que la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CIPCGP) reconoce que la ciudadanía actual muestra una mayor disposición a informarse sobre los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural. También entiende la participación ciudadana como un proceso de construcción social de políticas públicas que busca canalizar, responder y ampliar los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, así como los derechos de las organizaciones, grupos, comunidades y pueblos originarios. La Carta también destaca la importancia de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de formación de políticas públicas, programas sociales y servicios públicos. Esto implica que se deben prever mecanismos apropiados para la participación ciudadana en la fase de formulación, planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de estas políticas y programas.

Sanhueza (2004) señala que la participación ciudadana tiene varias ventajas, en primer lugar, permite que las personas y organizaciones aporten ideas, opiniones y recursos para mejorar o complementar las propuestas en discusión. Además, al involucrar a más personas, el proceso de toma de decisiones se vuelve más amplio y transparente, ya que todas tendrían acceso a la información disponible. Otra ventaja es que, al incluir a diferentes actores, se les hace responsables de sus derechos y obligaciones en el proceso, es una forma de entregar información a personas y grupos interesados, canalizando así la comunicación de manera efectiva. La participación ciudadana también otorga legitimidad al proceso y a la institución que lo impulsa, ya sea pública o privada, promoviendo la adhesión de las personas que han participado a la propuesta en cuestión, para animar o supervisar su implementación.

Estos mecanismos permiten que la ciudadanía tenga una voz activa en la toma de decisiones y en la implementación de políticas que afectan su vida cotidiana, fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza participativa, fortaleciendo de este modo procesos de institucionalización de la participación que, en definitiva, garantizan la democracia. Al respecto, Font (2004) plantea que los

mecanismos democráticos -y deliberativos- buscan abordar y resolver los problemas, a través de la información y el debate, que son componentes esenciales de cualquier proceso de toma de decisiones. Además, agrega que para que el diálogo y la deliberación sean efectivos, generalmente solo participa una pequeña parte de la ciudadanía, aunque todavía se disputan los mecanismos en funcionamiento para que esto resulte.

Las actuales demandas de derechos colectivos basados en identidades diversas como el género, la edad, la migración o las etnias, presionan al Estado para que incorpore políticas públicas que reflejen estas identidades o demandas particulares. Según Sanhueza (2004), el Estado Nación ya no es el único referente, ya que es demasiado pequeño para enfrentar los desafíos globales y demasiado grande para responder a las demandas cada vez más diferenciadas de las personas, esto, implica una relación más activa entre el Estado y la ciudadanía. La participación ciudadana en la gestión pública se refiere al papel del ciudadano como participante y protagonista de las decisiones y acciones públicas, y se considera un derecho ciudadano.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública CIPCGP (CLAD, 2001) establece que los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Estos mecanismos permiten ampliar y profundizar la democracia y su gobernabilidad, sin comprometer dichos principios. Es importante reconocer que existe una ciudadanía más dispuesta a informarse sobre asuntos públicos, cooperar y respetar la diversidad social y cultural y por esa razón, la participación ciudadana adquiere relevancia y se transforma paulatinamente en un derecho exigible a los poderes públicos, pero también implica una responsabilidad cívica, que debe tener lugar en todas las etapas de la política pública, desde la formulación hasta la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, a través de mecanismos adecuados.

La CIPCGP menciona una serie de condiciones que deben ser cumplidas para garantizar la participación ciudadana que incluyen el acceso a información de interés general, la difusión pública de los canales de comunicación, la invitación pública a la ciudadanía a participar, la respuesta oportuna, la inclusión de todos los grupos sociales, y la gestión transparente de intereses. Además, establece como derecho de la ciudadanía, medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas y es por eso que los Estados deben facilitar la participación independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de estas políticas. (CLAD, 2001)

La participación ciudadana implica un

proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran. (CLAD, 2001,p.3)

La Carta también menciona derechos específicos de la participación ciudadana, como intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas, presentar solicitudes, proyectos y propuestas, vigilar y controlar los servicios y la inversión pública, participar en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos, tener consulta previa y participación en la elaboración de normas y decisiones que los afecten, y solicitar y obtener información pública necesaria, completa, oportuna, veraz y actualizada. En definitiva, se establecen una serie de condiciones y derechos que buscan promover una participación ciudadana efectiva y transparente en las políticas públicas. La participación ciudadana es, sin duda, un derecho fundamental que los poderes públicos deben respetar, pero también promover y garantizar, estableciendo mecanismos adecuados para que las personas puedan ejercer este derecho de manera efectiva en los procesos de gestión pública.

El Estado tiene la responsabilidad de promover la participación ciudadana a través de programas de formación, sensibilización e información. Es fundamental que los ciudadanos estén informados sobre sus derechos de participación en la gestión pública y se les brinde las herramientas necesarias para ejercerlos de manera efectiva. Además, el Estado también debe apoyar los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales y los ciudadanos, reconociendo y valorando la diversidad cultural en el proceso. La proactividad en este sentido es esencial para garantizar una participación ciudadana inclusiva y significativa. y para eso, el acceso a la información de interés general, la difusión pública, son aspectos fundamentales en este proceso para que se configure un mapa de actores que respondan de manera oportuna y adecuada.

Podríamos agrupar el conjunto de Instrumentos de participación ciudadana, estableciendo criterios comunes entre aquellos que tienen una vocación de permanencia y aquellos que realizan reflexiones puntuales en un ámbito específico. En el segundo caso, se llevan a cabo foros abiertos a ciudadanos y asociaciones, donde se discute sobre políticas concretas, por ejemplo, vivienda, juventudes, personas mayores, entre otros, con el objetivo de elaborar conclusiones que informen y orienten las acciones del gobierno local. Además, es posible encontrar consejos permanentes, que actúan como interlocutores

en cada área específica, básicamente estas iniciativas buscan fomentar la participación ciudadana y mejorar la toma de decisiones a nivel local, que como se explicaba anteriormente, son medidas de menor alcance, pero con mayor efectividad.

Los mecanismos presentes en este conjunto de instrumentos buscan aprovechar el capital social que representa la existencia de asociaciones o agrupaciones estables, ya que su enfoque se centra en la capacidad de reflexión y diálogo de los ciudadanos comunes y se intenta dar lugar a la capacidad de los y las ciudadanos/as para participar en la toma de decisiones. Estos mecanismos buscan proporcionar a las personas, la información, el entorno y el tiempo necesarios para que puedan tomar decisiones informadas y pensar de manera más abarcativa. De esta manera, se pretende que las personas puedan aportar sus necesidades, sentido común y conocimientos que normalmente no tienen la oportunidad de compartir con el objetivo de fomentar una participación más inclusiva y enriquecedora para el bienestar de la comunidad, como explicaba Jelin (2020), desde abajo.

Siguiendo con los diferentes métodos de participación ciudadana que plantea Font (2004), se podría establecer que, en el primer grupo, se enfoca en la búsqueda de información y la deliberación ciudadana. Algunos ejemplos de esto son los círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias o encuentros de consenso. Estos métodos permiten a las personas discutir y compartir ideas sobre diversos temas, mientras que, en el segundo grupo, se busca combinar la participación con la réplica a argumentos limitadores, seleccionando participantes que representen a la sociedad en general. Esto se hace para asegurar que las opiniones y perspectivas de diferentes grupos sean consideradas, sobre todo cuando hablamos de grupos o comunidades amplias. Es una de las maneras de garantizar una muestra representativa de la sociedad en los procesos de participación. Ambos enfoques tienen sus ventajas y pueden ser utilizados en diferentes contextos.

La participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, como los espacios educativos, es una herramienta importante para mejorar la calidad de los servicios. En ese sentido, se han utilizado una combinación de instrumentos de quejas y sugerencias, junto con otras técnicas de investigación de mercados, para recopilar la opinión de las personas -eso incluiría encuestas de opinión y grupos de discusión con y para usuarios, trabajadores y gestores, es decir, los actores que componen la política pública- aunque esta práctica es común en muchas gestiones locales, no siempre se obtienen los resultados deseados. La falta de claridad sobre cómo se utilizan las propuestas y la percepción de que no se toman en cuenta han llevado a que este mecanismo se convierta en un proceso ritualizado al

que pocas personas recurren y por eso resulta relevante abordar estas preocupaciones y encontrar formas más efectivas de utilizar la participación ciudadana para mejorar los servicios públicos.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS, PROYECTOS SOCIALES Y CORRESPONSABILIDAD

3.1 De la planificación tradicional hacia una planificación estratégica posible

Reflexionar acerca del proceso de la planificación, de las etapas e instrumentos que se desarrollan en la planificación tradicional, para concebir su accionar dentro y desde el Estado, alienta conductas y estrategias más efectivas para la implementación de proyectos y programas, en un camino hacia un nuevo paradigma de la planificación social, superando lo que la planificación venida proponiendo tradicionalmente: una intervención del Estado ya sea desde el nivel nacional, provincial o municipal desde un área pertinente del ejecutivo correspondiente con los recursos propios asignados, con la autoridad para controlar a los actores que conforman el mapa de la política, todo eso en pos de objetivos de bien común y de mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad o de un sector, pero bajo los supuestos de que el planificador pueda definir él mismo que es -y qué no- el bien común y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Es necesario aclarar que en general, en cuanto a los antecedentes socio históricos, algunos autores coinciden en que la planificación para el desarrollo deviene de la tensión entre el capitalismo y el socialismo y de los procesos políticos y socioeconómicos de comienzos del siglo XX. Sin embargo, cabe reconocer que la “sobreevaluación de la razón humana” – que se da en conjunto con la consolidación del Estado moderno (s. XVIII y XIX) – sienta las bases para pensar la planificación entendida como racionalización de actividades y recursos necesarios para cumplir con determinados objetivos (Rovere, 1993 y Bernazza, 2007).

La crisis del Estado de Bienestar y los límites del desarrollo económico, propiciaron que la planificación estatal tradicional o normativa dejará de tener credibilidad y que en estas circunstancias surja como respuesta, la planificación estratégica. Rovere (1993), en consonancia con Matus (1987), plantea una ruptura epistemológica entre la planificación normativa y la estratégica, es decir, se pasa de una consideración individual de relación entre el que planifica y el sistema de posibilidades al reconocimiento de otros, como actores no necesariamente previsibles y a la necesidad de conformación de un “nosotros”, es decir, una comunidad que se nuclea en torno a una causa común o determinados

objetivos que benefician al conjunto. Se rompe con un modo de conocimiento de la realidad social que ubica al Estado como único actor con capacidad de explicar y cambiar la realidad.

La planificación tradicional o normativa asumió una concepción *etapista*; Matus (1987) rompe con esta mirada por considerarla mecanicista y propone cuatro momentos que están en permanente desarrollo: el momento analítico/explicativo, el momento normativo, el momento estratégico y el momento táctico/operacional. Estos momentos, son concebidos bajo una lógica de continuidad, no como etapas fragmentadas, sino desde el lugar dinámico que ocupan las políticas públicas como procesos en permanente revisión. Considerar la incidencia de la participación ciudadana, de los múltiples actores en un proceso de elaboración de una política pública, es tener en cuenta su capacidad de acción, la toma de decisiones y los roles que ocupan estos actores que, en un contexto determinado, tienen incidencia en el proceso de diseño, implementación y evaluación de los mismos.

La planificación tradicional, asume un Estado -o las instituciones que le representan- que es capaz de establecer por sí solo las necesidades de la población y las prestaciones para la satisfacción y que además, dispone de los recursos necesarios para el logro de los objetivos. Una planificación que desarrolla por sí sola las acciones programas sin ayuda de otros niveles gubernamentales o de otros actores de la sociedad y que se impone.

Robirosa (1990) plantea que la planificación tradicional puede caracterizarse como tecnocrática, es decir que el saber está depositado en técnicos, desde que es lo que se necesita a cómo solucionarlo y aplicarlo. También es centralista, ya que considera al organismo planificador -en general el Estado- como el único actor o actor central de la planificación, lo que deriva en una planificación autoritaria, ya que no se plantea la negociación con otros actores, y se funda en su autoridad. Se caracteriza por ser poco realista, ya que se cree que la formación les permite a los técnicos y planificadores saber todo lo necesario en todas las dimensiones de la realidad, que lo propuesto será de aceptación universal, sin oposición, que el contexto en el cual se inserta es estable y predecible a lo largo del tiempo y que se dispone y dispondrá de los recursos.

El rol del Estado en el campo de las políticas públicas sociales es fundamental, ya que puede influir de diversas maneras, actuando como modelador del marco político-institucional, estableciendo las reglas y regulaciones que guían estos proyectos y/o siendo proveedor de recursos. Cada área del Estado se convierte en un mediador, en un agente activo en la implementación de políticas públicas. Esta

operacionalización se lleva a cabo a través de programas y proyectos, lo que implica la existencia de un amplio sector intermedio.

Lo cierto es que la gestión planificada puede enfrentar desafíos en un entorno turbulento e impredecible como son los contextos latinoamericanos. A menudo, sólo podemos tener una comprensión aproximada y general de la realidad en la que actuamos, lo que puede llevar a márgenes de error significativos en este tipo de políticas públicas y sociales con base en la planificación tradicional. Sin embargo, la clave está en no perder de vista los objetivos a mediano y largo plazo, adaptarnos y ser flexibles frente a los cambios y desafíos que surjan. Al respecto, Robirosa (1990) expresa que un proyecto es un conjunto de acciones organizadas a través del tiempo para obtener determinados resultados que, en general, se vinculan con mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas, lo que implica una distribución más equitativa de los bienes materiales y simbólicos.

Es importante destacar que existen definiciones previas a la gestión de proyectos sociales desde el Estado que condicionan el proceso. Algunas de estas definiciones incluyen la existencia de una tipología de proyectos con presupuestos establecidos, jerarquías y procedimientos normatizados, definiciones políticas amplias que otorgan libertad a intermediarios y técnicos, y prioridades políticas o técnico-políticas con una dirección específica en términos de poblaciones objetivo y tipos de proyectos, y según Robirosa (1990) estas definiciones previas pueden influir en el desarrollo y éxito de los proyectos sociales.

Todo proyecto es un escenario donde interactúan diferentes actores (funcionarios, trabajadores/as, participantes, ONG, entre otros) y se consolida como una unidad que se inserta en una realidad, que dispone de tiempo y recursos acotados, que interactúa con otros contextos y que modifica las relaciones de los actores, es decir, un espacio de juego entre las instituciones y actores, un espacio de alianzas y resistencia, de negociaciones e incertidumbre. Un proyecto es considerado un ámbito para el aprendizaje social; una transferencia de conocimiento y habilidades que potencia a los sectores populares a la hora de interactuar con otros actores, un proceso de evaluación constante que permite cambios y ajustes necesarios para la ejecución de lo elaborado.

En el contexto de la gestión de proyectos sociales en el sector público, es importante reconocer la participación de diferentes actores sociales con distintas perspectivas, es decir, el decisor político busca que el proyecto se implemente y sea visible en el momento político adecuado, considerando el costo de oportunidad. Por otro lado, el decisor intermedio también comparte estas preocupaciones y debe

responder a las presiones de quienes son destinatarios. Sin embargo, el burócrata encargado de trámites y procesos administrativos a menudo se aferra a su rutina y normativas, lo que puede llevar a una falta de compromiso.

Es evidente que existen diferencias y fracturas entre los centros de decisión, con sus modelos característicos, y los centros de actuación, con sus formas particulares de ser. Por lo tanto, es necesario llegar a acuerdos mínimos para garantizar la transparencia, eficiencia y participación. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este enfoque no considera la existencia de organizaciones que no son el Estado y que también pueden tener un impacto en la relación con los beneficiarios y en la relación entre el Estado y la población.

En resumen, para lograr una gestión efectiva de proyectos sociales en el sector público, es fundamental considerar las diferentes perspectivas de los actores sociales involucrados y buscar acuerdos mínimos que promuevan la transparencia y la participación. Además, es importante reconocer la influencia de las organizaciones no estatales en la relación con los beneficiarios y en la relación entre el Estado y la población. Estas organizaciones se pueden agrupar en diferentes categorías, como proveedores de servicios y empresas contratistas, sindicatos, ONGs de desarrollo social y/o asistencial, colegios profesionales e institutos de investigación, el sector informal (familia, amistades, vecindario, etc.), grupos de intereses afectados y medios de comunicación. La participación es un concepto amplio que abarca diferentes aspectos. En primer lugar, implica formar parte de algo, ser integrante y pertenecer a un grupo o comunidad. Además, implica tener un papel activo en la realización de acciones adaptativas, es decir, contribuir de manera activa y participativa en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones. Robirosa (1990)

Es importante distinguir entre la participación colectiva y la individual. La participación colectiva implica comportamientos que se influyen mutuamente y requiere cierto grado de organización. Se basa en decisiones tomadas de manera conjunta por el grupo. Para que esto funcione, es necesario establecer reglas de participación y una forma de agregar las decisiones individuales para formar una voluntad colectiva. Existen diferentes niveles de participación. En primer lugar, está el nivel de información, que implica proporcionar a los participantes la información necesaria y suficiente para que puedan tomar decisiones informadas. Luego está el nivel de opinión, donde se les da la oportunidad a los participantes de expresar sus puntos de vista y opiniones. Por último, está el nivel de toma de decisiones, donde los participantes tienen la capacidad de influir directamente en las decisiones que se toman.

El proceso de toma de decisiones en la participación puede seguir una secuencia que incluye el reconocimiento de un problema o situación, la recopilación de información relevante, la generación de alternativas de acción, el intercambio de ideas y opiniones, la toma de decisiones, la planificación de la ejecución, la ejecución misma y la evaluación de los resultados. La participación tiene varios efectos positivos. En primer lugar, aquellos que participan se sienten más interesados y comprometidos con la ejecución de las decisiones, independientemente de si su punto de vista fue tomado en cuenta o no. Además, se enriquece el proceso de toma de decisiones al incorporar la experiencia y conocimiento de todos los participantes. Esto lleva a decisiones más acertadas y mejor direccionadas, en comparación con decisiones tomadas por una sola persona. Además, la participación contribuye al desarrollo y conocimiento de los actores involucrados.

Existen diferentes formas de resolver la participación. Por un lado, está la cogestión, que implica llegar a un consenso necesario para la toma de decisiones a través de la convergencia de intereses. Por otro lado, está la autogestión, donde un grupo tiene el control total de las decisiones en una empresa o proyecto común. Es importante destacar que existe una diferencia entre una participación real y una participación simbólica, donde la influencia social y la toma de decisiones son mínimas. Además, la participación en el marco de una planificación estratégica implica un proceso de aprendizaje, donde los y las participantes adquieren conocimientos y habilidades a través de su involucramiento activo.

La metodología que se menciona -de planificación estratégica- se basa en la colaboración de diversos actores involucrados en un proyecto. Esto implica que diferentes organismos, grupos y organizaciones deben trabajar juntos de manera concertada para lograr una implementación efectiva y eficiente. A través de esta colaboración, se promueve tanto el aprendizaje individual como colectivo, aunque es importante tener en cuenta que pueden surgir conflictos en el proceso. Sin embargo, estos conflictos no son necesariamente negativos, ya que es difícil llegar a un consenso sin enfrentar las desigualdades de poder. La metodología propuesta tiene dos aspectos inseparables que se complementan mutuamente a lo largo del proceso: una estrategia operativa y una secuencia lógica de etapas para abordar el caso o proyecto.

La estrategia operativa implica la construcción de un espacio de articulación, de encuentro temporario que requiere de la renovación casi permanente de los compromisos asumidos. También implica la resolución de tareas de forma grupal interactiva y coparticipativa que implique un proceso constante de evaluación, reflexión y aprendizaje. Es, en definitiva, un proceso democrático de toma de decisiones,

que no solo exige a los representantes sino también exige canales fluidos con sus instancias decisorias institucionales. Por otro lado, la secuencia lógica del tratamiento implica una serie de pasos o etapas

La dinámica del grupo operador del proyecto determinará la profundidad y alcances de lo producido en cada tarea sucesiva y el momento en que se pasa a la tarea siguiente. Por ello, no hay criterios absolutos para determinar cuándo una etapa ha sido suficientemente desarrollada. Es el grupo operador quién evalúa la suficiencia de lo desarrollados. Robirosa (1990, p. 27)

En palabras del autor, las etapas de esta secuencia lógica de tratamiento pueden identificarse como, la etapa de viabilidad del proyecto y constitución del espacio de articulación para procesarlo; el diagnóstico de la situación e identificación de la problemática de gestión, el modelo integrado de los procesos e identificación de los puntos a atacar; el análisis de los actores sociales y formulación de estrategias de acción, la programación de actividades, recursos y presupuestación de la ejecución, la ejecución y monitoreo de ella y por último la evaluación de resultados y proceso, balance del aprendizaje, refinamiento de la gestión.

Los instrumentos utilizados en la planificación y ejecución de proyectos deben tener en cuenta tanto la estrategia operativa como la secuencia lógica. Es importante que estos instrumentos cumplan con ciertas características para ser efectivos. En primer lugar, deben ser pertinentes y producir respuestas relevantes. Además, es crucial que estas respuestas sean proporcionadas en el momento adecuado, así como también es importante que los instrumentos sean comunicables, es decir, de fácil comprensión para todos quienes están involucrados. Por último, deben ser factibles, teniendo en cuenta que algunas técnicas pueden resultar complejas para ciertos actores, por lo que se debe considerar la posibilidad de capacitación para que puedan comprenderlas y opinar al respecto.

En el área de la planificación y ejecución de proyectos, se suelen utilizar diversas técnicas grupales que facilitan la integración e interacción de los participantes, así como el tratamiento y resolución de problemas, la creatividad y la toma de decisiones. Las dinámicas de grupos se refieren a la relación interdependiente entre los miembros de un grupo y su vinculación con los objetivos, normas, valores y relación con el entorno, que se observa en el comportamiento grupal. Esta noción se basa en una ideología preocupada por mejorar los grupos y las organizaciones, así como en un conjunto de técnicas y un campo de investigación sobre los fenómenos grupales. Robirosa (1990)

La planificación estratégica, como metodología, no es políticamente neutra, sino que su aplicación pone en marcha procesos que fortalecen posiciones de unos actores sociales sobre otros y produce resultados que perjudican intereses de otros en la medida que beneficia a algunos. En ese sentido, asume relaciones de poder que se establecen en torno a la gestión de proyectos, estén impulsados o no, desde el Estado. Muchas ineficacias e ineficiencias lejos de atribuirse a razones técnicas, son también resultados políticos de concepciones inadecuadas de la gestión estatal aun cuando de fondo, se tuvieran las mejores intenciones. Lo cierto, es que un proyecto viene a resolver una problemática que es producto de lo que el Estado dejó por acción u omisión.

La planificación estratégica, contraria al paradigma tradicional, implica que la gestión social sea planificada como un proceso político y técnico que involucre un estilo de gestión y de las políticas sociales y asuma un carácter democrático, participativo, direccionado hacia una transformación, pero que no sea ingenua ante la turbulencia de factores externos o ante los conflictos de intereses y las diferencias de poder e incluso ante las configuraciones políticas que cambian y por lo tanto ante la fragilidad del consenso y el compromiso. Además, esta planificación estratégica requiere preocupación por optimizar y compartir los aprendizajes, lograr cambiar aquello que se persigue y ser eficientes en el uso de los recursos y también de las capacidades. Por esto, esta metodología implica elaborar estrategias colaborativas con los diversos actores. "Democratizar no significa eliminar las diferencias en las bases de poder punto, pero sí implica democratizar los procesos decisorios." Robirosa (1990, p. 115)

Aunque la metodología de la planificación estratégica tiende a desenvolverse en ámbitos micro donde la gestión y la ejecución de los proyectos son locales, es en los niveles macro donde se definen las políticas públicas, por lo tanto, el Estado adquiere un rol importante en la definición de sus políticas, aun cuando estas sean resultado de un proceso de construcción social "desde abajo". Sin embargo, en palabras de Robirosa (1990) los conocimientos y saberes de técnicos son requeridas en momentos determinados frente a decisiones muy puntuales y permitan asesorar y facilitar los procesos de decisión y de aprendizaje que puedan generarse y la participación directa de organizaciones, grupos de intereses, asociaciones de la comunidad y grupos poblacionales determinados en la gestión del proyecto y en los procesos de toma de decisiones que lo hacen avanzar, tiende a ser percibida como un "puenteo" o un soslayamiento o sustitución de los canales formales de gestión que establecen las

estructuras políticas representativas sobre las que se basa el sistema de democracia. El proyecto, como política, sigue siendo un espacio permanente de disputas.

La turbulencia a la que alude Robirosa (1990) es un rasgo constitutivo de la realidad. Es a partir de eso que esta metodología de planificación estratégica propone una vía para operar de manera práctica. Eso implica reconocer la turbulencia y aprender de ella para reducir la complejidad de la realidad de modo que se puedan elaborar estrategias razonables que permitan a los proyectos sociales avanzar sobre las dificultades. Es importante poder desarrollar estrategias proactivas para superar lo imprevisto, lo imprevisible, lo que no está bajo control, dando lugar a la reflexión, al monitoreo, a la evaluación del proceso con la finalidad de proponer una transformación social en contextos concretos e inesperados.

3.2 Instrumentos para la participación ciudadana

Según Sanhueza (2004), la participación ciudadana se puede dar en diferentes niveles, cada uno con diferentes grados de influencia y participación de los ciudadanos. En primer lugar, está el nivel informativo, donde los ciudadanos tienen acceso a información sobre un tema en particular, pero no hay retroalimentación ni negociación sobre lo informado. Luego, está el nivel consultivo, donde las personas y grupos son invitados a participar activamente a través de sus opiniones y sugerencias y aquí es donde se busca recopilar diferentes perspectivas y puntos de vista. El siguiente nivel es el resolutorio, donde las personas y grupos convocados tienen la posibilidad real de influir en un tema específico y se considera a estos actores como ejecutores y/o gestores de programas y proyectos sociales para abordar problemas locales, su participación incide en la decisión final adoptada.

Por último, está el nivel de cogestión, donde los actores son convocados para formar parte de un proceso de toma de decisiones. En este nivel, tanto los actores involucrados como la comunidad adquieren habilidades y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones, y actúan con un sentido de identidad y comunidad en relación al tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y el trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de metas y proyectos.

Comprender los aspectos destacados que se relacionan con la democratización de las políticas públicas, mediante la presencia activa de actores de la sociedad en la esfera pública, implica reconocer también los instrumentos que han sido desarrollados para dar curso a la participación ciudadana en el proceso de desarrollo de las mismas. Siguiendo a Font (2004) podría decirse que es importante seguir

explorando y evaluando instrumentos para comprender mejor su efectividad y encontrar formas más efectivas de fomentar la participación ciudadana. La diversidad de opciones disponibles nos brinda la oportunidad de adaptar y mejorar los procesos de participación ciudadana.

Podría decirse entonces que no existe un mecanismo participativo perfecto que cumpla con todas las características ideales, es complejo encontrar participantes representativos, informados y numerosos, que estén dispuestos a participar y que tengan un impacto significativo en la toma de decisiones finales. Sin embargo, es necesario contribuir a través de estos instrumentos a la democratización de las políticas públicas, hacer de la administración pública un lugar más accesible a la ciudadanía y de ese modo favorecer el desarrollo de redes, de una trama que de manera horizontal permita habilitar las voces de los sectores más oprimidos.

La participación implica un mayor entendimiento y conciencia colectiva de quienes se involucran en las problemáticas emergentes y pretenden buscar respuestas. Involucrarse, permite obtener diferentes perspectivas y generar un ambiente colaborativo que fomente el intercambio de ideas y esto, puede ser un poderoso catalizador para el cambio y la toma de decisiones informadas y la discusión en la construcción de un diagnóstico como instrumento movilizador. Bonifacio (2021) plantea que el enfoque del diagnóstico participativo es fundamental para involucrar a la comunidad en la identificación y resolución de los problemas locales. Al permitir que la población participe activamente en la búsqueda y definición de los problemas, así como en la creación conjunta de planes de acción, se enriquece el proceso de diagnóstico y se promueve un sentido de propiedad y responsabilidad compartida.

Además, el diagnóstico participativo²³ no solo busca generar soluciones, sino también movilizar a las personas, ya que, al estar directamente involucrados en la acción, los miembros de la comunidad pueden comprender mejor las problemáticas y sentirse fortalecidos para tomar medidas concretas. Los organismos internacionales han evolucionado hacia una visión que valora y fomenta el conocimiento local y comunitario en el desarrollo y en ese sentido, posibilita el reconocimiento de las necesidades, visiones y contribuciones de la comunidad es esencial para lograr un desarrollo sostenible y significativo.

²³ Según Bonifacio (2021) el diagnóstico participativo ha sido promovido por organismos como el Banco Mundial, como una alternativa para la planificación estratégica en proyectos de desarrollo. Esta metodología se ha aplicado en diversos temas, como agricultura, ganadería, conservación de suelos, alivio a la pobreza, seguridad alimentaria, educación de adultos, salud, planificación familiar, agua, saneamiento y manejo de recursos naturales, con resultados satisfactorios en Latinoamérica. Si bien cada proyecto tiene sus propias particularidades y adaptaciones, en general se sigue el diseño propuesto por Davis Case (1993), que establece las bases, objetivos y etapas de implementación del diagnóstico participativo.

En el proceso de diagnóstico, es importante evaluar si se cumplen las condiciones necesarias para implementar las acciones planificadas y si se están persiguiendo los objetivos deseados. Estos objetivos no solo deben tener en cuenta las necesidades de la comunidad, sino también los beneficios directos e indirectos para aquellos que se verán afectados, así como el personal externo involucrado. A través del análisis y el debate, se busca determinar si estos objetivos son compatibles o contradictorios, y se busca encontrar un equilibrio para satisfacer las expectativas del conjunto de actores involucrados. Durante este análisis, también se identifican posibles conflictos y se toman medidas adecuadas para evitar que se conviertan en problemas aún mayores.

Bonifacio (2021) expresa que el modelo propuesto por Davis Case (1993) establece una serie de etapas para llevar a cabo un proceso de diagnóstico participativo. Es importante dedicar el tiempo necesario para recopilar toda la información requerida. Las etapas incluyen establecer los objetivos de la comunidad y del personal externo, describir el problema y las condiciones físicas y sociales de la comunidad, identificar las actividades y las condiciones necesarias para cada una, clasificar las condiciones por orden de importancia, identificar la información necesaria, recopilar la información y analizarla. Durante el análisis, el facilitador guiará el proceso y atenderá las condiciones que existen o pueden crearse, así como aquellas que no existen o no se pueden crear.

Para que el diagnóstico participativo pueda llevarse adelante, se requiere la colaboración de un equipo de trabajo o expertos que proporcionen recursos y apoyo, así como es crucial contar con una comunidad dispuesta a comprometerse en el proceso y trabajar en conjunto con el equipo y el gobierno local. Para lograr una participación activa y efectiva de la comunidad, es esencial brindarles información completa sobre el tema a tratar, así como sobre la metodología, objetivos y mecanismos de participación que se utilizarán. También es importante tener en cuenta las condiciones sociales, como la existencia de un gobierno democrático que garantice la libertad de deliberación y la voluntad política para implementar las actividades acordadas durante el diagnóstico.

Según el Manual de Campo de Case (1993) citado en Bonifacio (2021), se establece una clara distinción entre estos dos actores: la comunidad y el personal externo. Esto puede generar un desequilibrio en el liderazgo y la horizontalidad que se espera en un proceso participativo. En este proceso, la comunidad tiene la capacidad de definir sus propias acciones y aprobar o rechazar las propuestas del equipo externo, sin embargo, parece que no se fomenta una construcción conjunta entre los miembros de la comunidad y los facilitadores de la metodología. Los facilitadores son considerados

actores "externos" , lo que implica que no son parte de la comunidad y pueden tener menos iniciativa en el proceso. En comparación con otras herramientas similares, se podría decir que este enfoque tiene un carácter más consultivo y limita la posibilidad de iniciativa por parte de la comunidad.

Continuando con la descripción de algunos instrumentos propuestos por Bonifacio (2021), podría decirse que el mapeo de actores sociales (MdA) es una herramienta muy útil para identificar a las personas y organizaciones que pueden apoyar o no una iniciativa en particular. Al utilizar esta herramienta, se podrían definir estrategias específicas y resulta una forma efectiva de conocer quiénes están a favor y quiénes podrían presentar obstáculos, lo que permitirá tomar decisiones informadas y diseñar estrategias adecuadas. El análisis cualitativo de los actores en los procesos participativos permite comprender mejor las relaciones y el poder que tienen, así como identificar diferentes tipos de vínculos entre los actores, como coordinación y trabajo conjunto, falta de coordinación o incluso conflictos. Identificar las redes sociales existentes que se dedican a la gestión de riesgos en la comunidad, así como los grupos que necesitan fortalecer sus relaciones, permite plantear estrategias para trabajar con las redes consolidadas y fortalecer las relaciones entre los grupos que presentan vínculos débiles.

Según Tapella (2007) citado en Bonifacio (2021) el MdA es una metodología extendida y vinculada con la teoría de redes sociales y está basada en el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores sociales e instituciones sociales. El abordaje de redes sociales se caracteriza por considerar que se puede pensar a la sociedad en términos de estructuras que se manifiestan por diferentes formas de relaciones entre actores sociales (sean estos actores, grupos, organizaciones, clases o individuos). De este modo el MdA es una herramienta que busca identificar a los actores claves de un sistema y que además permite analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención.

El mapeo de actores es fundamental para identificar a todas las instituciones, grupos y personas que están involucrados en una propuesta de intervención. Es importante conocer quiénes se verán afectados o no por la política o programa, eso colabora a la comprensión del tipo de relaciones que se establecen y el nivel de participación que tendrán. Algunas categorías de actores institucionales o colectivos que suelen estar implicados en asuntos públicos son las Instituciones públicas, es decir, las entidades gubernamentales a nivel local, regional o estatal que pueden tener un papel importante en el proyecto, las instituciones privadas, que pueden contribuir o participar en la iniciativa de alguna manera,

las organizaciones sin fines de lucro o no gubernamentales que trabajan en beneficio de la sociedad y pueden tener un interés en el proyecto, y las organizaciones sociales, barriales, vecinales o de base territorial que en general son conformadas por agrupaciones de personas que se organizan en comunidades o barrios y pueden estar involucradas en asuntos públicos relevantes para su área.

Finalmente, para Bonifacio (2021) es fundamental delimitar el programa o intervención específica en la que se están identificando los actores involucrados, ya que eso permite enfocarse en los actores relevantes para ese tema evitando incluir a aquellos que no están directamente relacionados. Una vez establecido, se procede a identificar y caracterizar a los actores sociales. Esto implica elaborar un listado lo más completo posible de todas las personas, grupos y organizaciones que cumplan con alguna de las siguientes características: ser afectados por o afectar de manera significativa al programa, poseer información, conocimiento y experiencia sobre el tema, o tener control o financiamiento en la implementación de instrumentos relacionados, facilitando el análisis de las relaciones y dinámicas entre ellos en el contexto del tema objeto de estudio.

Villarreal Martínez (2009) explica que los instrumentos de participación constituyen dispositivos del control social sobre las acciones del Estado y su gestión, que tratan de incidir sobre lo que se hará y sobre lo realizado, con el fin de “evitar la privatización de las decisiones públicas” (Cunill, 2007, p.452 citado en Villarreal Martínez, 2009, p.34). El control social sobre las acciones del Estado es fundamental para garantizar una sociedad justa y equitativa y si bien existen diversas formas de llevar a cabo este control, la evaluación de políticas y servicios, la participación en la toma de decisiones públicas y la gestión de los servicios se constituyen en mecanismos que permiten a los y las ciudadanos/as influir en las decisiones que afectan directa o indirectamente sus condiciones de vida.

Sin embargo, para Cunill (2000) la eficacia de estos controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos. (Villarreal Martínez, 2009, p.34)

En relación a los instrumentos formales que pueden favorecer la participación colectiva y organizada Villarreal Martínez (2009) menciona la iniciativa ciudadana como una herramienta que permite a los promover reformas o nuevos marcos legales que establezcan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas; los buzones ciudadanos, que se configuran como espacios donde se pueden expresar opiniones, demandas y sugerencias para influir en las acciones gubernamentales,

muchas veces de manera anónima; el monitoreo ciudadano que es una práctica que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y también abre canales formales para recibir y atender las observaciones; la contraloría social o ciudadana, que es una herramienta que permite auditar y evaluar la implementación de políticas, asegurando así la transparencia y la rendición de cuentas y los comités y consejos de participación ciudadana, mecanismos que permiten la intervención directa de actores no gubernamentales en diferentes fases del proceso de políticas públicas.

Estos mecanismos de participación mixta están contemplados en las legislaciones de distintas entidades del país, e incluso a nivel federal, con diseños diversos, atribuciones variadas y con un diferente grado de éxito o fracaso en su aplicación. El diseño de estos mecanismos puede impulsar la participación de los ciudadanos de manera individual, o bien, colectiva, y dentro de esta última puede impulsarse la intervención de grupos ciudadanos autónomos, o bien, restringir la participación a las organizaciones creadas por iniciativa estatal. (p.34)

Por último, resulta relevante a los fines de esta investigación resaltar a los consejos ciudadanos o resolutivos/consultivos como instrumento de participación. Estos constituyen uno de los instrumentos más utilizados para fomentar la participación de actores no gubernamentales en asuntos públicos y pueden ser utilizados tanto a nivel nacional, provincial o municipal y el diseño de estos consejos puede variar según el grado de democratización del régimen y de la sociedad, así como con el tipo de ciudadanía que se busca promover. En algunos casos, se crean consejos en que las personas participan activamente en todos los procesos de políticas, desde la identificación de los problemas públicos hasta la implementación y evaluación de las acciones, en otros, estos consejos tienen un carácter consultivo y sus sugerencias y opiniones no son obligatorias para las autoridades o responsables de las políticas o programas, sino que son esos actores quienes mantienen la decisión final sobre los problemas a abordar, el diseño y la ejecución de los programas, e incluso la evaluación de su actividad.

Las dificultades que pueden presentarse en los instrumentos de participación ciudadana son diversas y abarcan diferentes aspectos, algunas incluyen limitaciones impuestas por el régimen político y las reglas formales, elecciones cuestionadas, desconfianza hacia las leyes e instituciones, falta de certeza, legalidad, imparcialidad y equidad, desconfianza en los demás, ejercicio autoritario del poder, falta de solidaridad, discrecionalidad, intolerancia hacia la diferencia y la pluralidad (en ideas, creencias,

identidades), falta de transparencia y rendición de cuentas, discriminación por edad, género, sexo, raza, religión o ideas políticas, fallas en el sistema de contrapesos, escasez de asociaciones, fallas en el sistema judicial como parcialidad, lentitud e inequidad, ausencia de cooperación para solucionar problemas colectivos, intereses partidarios, prácticas autoritarias, ausencia de deliberación sobre asuntos colectivos, mecanismos de consulta y participación social ausentes o insuficientes, entre otros. Por todo esto, se entiende que crear normas e institucionalizar la participación ciudadana a través de instrumentos reglamentados es una manera de abordar lo que Cunill (2008) expresa como una cuestión irresuelta, “cuánta institucionalización es requerida, de manera que no asfixie la autonomía social y a la vez no torne vulnerable la participación ciudadana” (Cunill, 2008, p.127 en Villarreal Martínez, 2009, pp. 43, 44). Villarreal Martínez (2009) agrega que participar en las políticas públicas es una forma de ejercicio de ciudadanía, muchas veces desigual, y que por esa razón es importante crear formas institucionalizadas -y formales- de participación, crear instrumentos que no sean monopolizados por actores con mayor habilidad y capacidad de organización o influencia porque eso contribuye a profundizar esas desigualdades y por ende la exclusión.

3.3 Incidencia política y corresponsabilidad

La participación ciudadana es fundamental en los modelos democráticos, ya que implica el involucramiento de las personas en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas. La corresponsabilidad no se trata solo de una cuestión técnica o administrativa, sino de un proyecto político, una visión de sociedad, en la que todas las personas tienen la oportunidad de participar. Este cambio hacia una democracia participativa puede enfrentar resistencias para quienes frecuentemente asumen una participación limitada y selectiva, ya que algunos actores pueden no estar dispuestos a dar explicaciones sobre las decisiones tomadas o a someter sus motivos a escrutinio público. A pesar de estas resistencias, es necesario promover la participación ciudadana como un eje transversal en el ejercicio gubernativo, abriendo los procesos de definición y diseño de políticas públicas para lograr cierta incidencia en el proceso y fortalecer los procesos democráticos en las instituciones.

La participación ciudadana en la gestión pública implica que la ciudadanía, tiene el derecho y la oportunidad de intervenir en las decisiones y acciones relacionadas con el uso de los recursos y la implementación de acciones. Según Sanhueza (2004) esto implica que pueden ser actores activos en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos, ya sea a través de la expresión de sus

intereses y necesidades, o a través de su participación en procesos de consulta, deliberación y seguimiento de las políticas y programas. La participación ciudadana es fundamental para el progreso de una comunidad, según Bonifacio (2021) algunos autores como Guillén (2009), Mc-Kinley y Baltazar (2005) utilizan el término de participación para describir cómo las personas y los grupos sociales se involucran en diferentes etapas de la resolución de asuntos de interés. Esto incluye consultas, discusiones, planteamiento de propuestas y otras actividades en las que interactúan con el Estado para el beneficio de una comunidad.

Además, se refieren a la incidencia política, como los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de políticas y programas públicos. Esto se logra a través de la persuasión y la presión ejercida sobre autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. La incidencia política busca ganar acceso e influencia sobre las personas que toman decisiones importantes para un grupo específico o para la sociedad en general y se constituye en una herramienta para lograr una participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno y otras instancias de poder. Junto con procesos electorales, mesas abiertas, comisiones y otros mecanismos, la incidencia política permite que diferentes sectores de la sociedad civil avancen en sus agendas y tengan un impacto en las políticas públicas.

La incidencia política es un proceso en el cual la ciudadanía busca ejercer su poder frente al gobierno, sin embargo, según Mc-Kinley y Baltazar (2005) citados por Bonifacio (2021), para lograr una incidencia efectiva se requieren recursos y capacidades técnicas. Es importante acumular poder social y fortalecer habilidades de análisis, propuesta, negociación, investigación y manejo de información. El objetivo principal de ejercer incidencia política es resolver problemas específicos a través de cambios en las políticas y programas públicos. Para lograrlo, los actores de la sociedad civil deben estar dispuestos a interactuar con el gobierno y construir alianzas sólidas. De este modo, se promueve la participación democrática y sistemática en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan la vida de las personas, por lo que la participación ciudadana como la incidencia política se encuentran interrelacionadas y resultan fundamentales para garantizar una sociedad democrática y participativa.

El papel de la sociedad se transformó, y hoy, es posible intervenir en el ciclo de las políticas públicas, enriqueciendo la agenda política al incluir nuevos puntos de vista y promover la participación social en asuntos de interés común. Además, la sociedad ha apoyado -o se ha opuesto- a propuestas de políticas o programas, e incluso ha desempeñado un papel importante en el monitoreo y retroalimentación de

los programas gubernamentales, esto implica que las personas, los grupos, las comunidades, tengan diversas formas de participación en el ciclo de las políticas públicas.

La participación ciudadana es un pilar del fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad democrática, permite estar más cerca del ejercicio de la responsabilidad pública e incluso tener responsabilidad en ella. En este marco, la promoción de la participación ciudadana requiere del diseño de procesos que la posibiliten. La participación ciudadana no es un proceso espontáneo. Para que sea efectiva y logre resultados, es necesario pensar, organizar y conducir el proceso. Sanhueza (2004, p. 2)

La participación ciudadana es crucial en todas las etapas de la política pública o proyecto, pero el acceso a la información pública es fundamental para que las personas puedan tomar decisiones informadas y comprender el impacto de sus acciones. Proporcionar información confiable y accesible es esencial para fomentar una participación activa y responsable de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Por otro lado, Sanhueza (2004) explica que el respeto de principios es fundamental para avanzar y evitar prácticas tradicionales de confrontación o imposición de opiniones. Algunos de los que menciona la autora, como el reconocimiento y respeto del otro, la orientación a resultados, la inclusión, la voluntariedad, la equidad, la limitación en el tiempo y la implementabilidad, son elementos clave para promover un proceso participativo constructivo.

Tradicionalmente, la toma de decisiones sobre los problemas públicos recae principalmente en el gobierno, con poca participación de la sociedad en general. Sin embargo, en la actualidad, esta visión tradicional está evolucionando, ya que progresivamente se reconoce la importancia de involucrar a diversos actores sociales en la identificación y solución de los problemas públicos, en un marco de corresponsabilidad. Villarreal Martínez. (2009) afirma que se busca promover una participación más activa de las personas en el ejercicio de sus derechos y en la toma de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto. Esta apertura permite una mayor diversidad de perspectivas y enfoques para abordar los desafíos que enfrentamos como sociedad.

Las formas de ejercicio gubernativo desarrolladas desde finales del siglo pasado en algunos países con regímenes democráticos y sistemas sociales diferenciados, han ido reconociendo que otros actores extragubernamentales tienen mucho que decir a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social que merecen ser atendidos mediante políticas públicas (Aguilar, 2006: 83). Entre estos actores que no son gubernamentales figuran entes del sector

económico y también del sector de la sociedad civil, unos con más peso y capacidad de influencia que otros, según sea el desarrollo histórico de las relaciones sociales y gubernamentales en una comunidad específica. Villarreal Martínez (2009, p. 36)

Siguiendo a la autora, es posible afirmar que la gobernanza es una forma de dirigir la sociedad que involucra tanto al gobierno como a actores sociales externos y que esta relación busca establecer una nueva dinámica en la implementación de políticas públicas. Sin embargo, es importante destacar que la gobernanza no implica necesariamente una participación igualitaria y simétrica de todos los sectores sociales, es decir, puede haber casos en los que el gobierno tenga un papel más fuerte y protagónico, incluso en sociedades consideradas débiles.

La naturaleza de la gobernanza puede variar dependiendo de las relaciones históricas entre el Estado y los diferentes grupos de la sociedad. Algunos modelos de gobernanza pueden ser más participativos y democráticos que otros, pero esto dependerá de las circunstancias específicas de cada sociedad, a la vez que esto implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. "Para ello, es necesario que los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional" (Villarreal Martínez, 2009, p.37). La gobernanza requiere de una sociedad con diferenciación funcional, actores independientes y capacidad de autogobierno, pero, además, se necesitan formas de coordinación social independientes del Estado, como un mercado competitivo y redes sociales solidarias.

La calidad y la oportunidad de las prestaciones, junto con el acceso efectivo a ellas, son asuntos que en el marco de una política con enfoque de derechos son garantizados a todos. Estas garantías son tales, en atención a que tienen respaldo jurídico y, consecuentemente, pueden ser exigidas por la ciudadanía, eventualmente incluso por medios judiciales. De acá surge la importancia que reviste la responsabilización ("accountability") en las políticas públicas con enfoque de derechos. Naciones Unidas, al respecto, postula que: "quizás la más importante fuente de valor agregado del enfoque de derechos humanos es el énfasis en la accountability de los formuladores de políticas y otros actores cuyas acciones tienen un impacto en los derechos de la gente. Los derechos implican deberes, y los deberes demandan accountability" (United Nations, 2002: 5). Lo nuevo, cabe reiterar, es que el énfasis está tanto en la rendición de cuentas ante la ciudadanía como en la expresa exigencia de cuentas de su parte. La

exigencia de cuentas y, en términos más amplios, la exigibilidad de los derechos aparece, así como ejes clave de toda política basada en ellos. Cunill (2010, p. 48)

Es importante que la sociedad confíe en sus propias capacidades y que las personas reconozcan su responsabilidad en la definición y realización del destino colectivo, procurando aceptar la pluralidad presente en la comunidad y ejercer los derechos y obligaciones ciudadanas. La cuestión de si las políticas públicas deben ser el resultado de la competencia entre preferencias y proyectos sociales o si deben institucionalizarse mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades de participación es fundamental en la idea de responsabilidad, que requiere además evidenciar mecanismos que permitan reconocer la normativa que ampara la participación en sí misma y la elaboración de una agenda pública para una acción de corresponsabilidad

Consideramos importante el tema de la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social. Los cada vez más abundantes trabajos sobre la gobernanza definen a ésta como un proceso de dirección de la sociedad en el que intervienen coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía. Para que sea posible esta clase de gobernanza democrática, debe existir una sociedad civil que se integre activamente en el proceso y asuma su implicación en la esfera pública y los asuntos colectivos como un ejercicio de construcción de ciudadanía. Villarreal Martínez (2009, pp.31 , 32)

La noción de responsabilidad hacia el otro puede considerarse como un rasgo constitutivo del concepto de ciudadanía. Sin embargo, es importante tener en cuenta los diferentes sentidos de la responsabilidad. Según Schutz (1974) citado por Jelin (2020), existe una distinción entre la responsabilidad por lo que se hizo y la responsabilidad ante alguien. La responsabilidad ante se refiere a deberes objetivos, incluso institucionalizados, y es similar a la responsabilidad "prospectiva", que se refiere a las obligaciones asociadas a una posición o cargo, y a una obligación formal de conocimiento público.

Villarreal Martínez (2009) citando a Meny y Thoenig (1992), plantea que cuando se deja en manos de terceros la formulación de la política, se delega esta tarea, estos actores pueden controlar el proceso y los decisores públicos solo ratifican y legitiman las decisiones ya tomadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las políticas no solo son técnicas, sino que también están influenciadas por factores

sociales, culturales y políticos más amplios. Esto incluye la historia colectiva de las relaciones entre los actores sociales, su autonomía o dependencia mutua, su interacción con el Estado y las experiencias pasadas de acción colectiva para abordar problemas comunes. Estos elementos también desempeñan un papel importante en la formulación de políticas públicas, que en definitiva representan un dispositivo de intervención estatal.

4. UNIVERSIDAD, CIUDADANÍA Y PERSONAS MAYORES

4.1 Continuidades y rupturas entre ciudadanía y educación

En Argentina, la educación se convirtió en política social de central importancia, en un asunto de Estado, a partir de la vigencia de la Ley 1.420, que la establece como obligatoria, gratuita, laica y común. Con un enfoque graduado, la política educativa busca promover la igualdad para todas las personas, no solo por una orientación ideológica de las élites gobernantes, sino también por la necesidad de crear una sociedad cohesionada y homogénea. La educación, como señaló Marshall (1949), sentó las bases de los derechos sociales y se considera un servicio con características únicas, considerada un objeto apropiado para la acción del Estado. Se puede decir que “el derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía” (p. 310) y que recibir educación afecta el estatus social y garantizar que sea accesible para todas las personas, es fundamental para promover una ciudadanía plena y equitativa.

Y aquí no hay conflicto alguno con los derechos civiles tal y como se interpretaban en la era individualista. Porque los derechos civiles estaban diseñados para que hicieran uso de ellos personas razonables e inteligentes, que habían aprendido a leer y escribir. La educación es un prerequisite necesario para la libertad civil. Marshall (1949, p.311)

Siguiendo esta lógica, se podría decir que la ampliación del sistema educativo, de la mano de la ampliación de los derechos sociales, posibilitó el acceso de grandes sectores de la población a la educación y a las universidades, dando lugar a lo que se considera “movilización cognitiva”, es decir, personas que no se conforman ya con desarrollar ese rol pasivo que se les había asignado, sino que exigen poder hacer algo más que ejercer su derecho al voto. La divulgación apropiada de la información, generó mayor predisposición a actuar por parte de la ciudadanía con formación, lo que derivó en transformaciones que permitieron renovar algunas de las acciones que conformaban antiguas

prácticas sociales, “sobre todo la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos”. (Font, 2004, pp. 24,25)

Según Torres (2001) fortalecer la participación social ha sido una necesidad histórica en el campo de la educación²⁴. Podríamos decir que, en la actualidad, la participación se encuentra presente discursivamente y ha sido adoptada como una bandera por parte de los Estados nacionales, provinciales o locales, aunque, continúa apareciendo con algunas limitaciones en tanto se centra en aspectos instrumentales. La educación es un proceso continuo a lo largo de toda la vida y se extiende a través de diversas instituciones, modalidades, relaciones y prácticas. La participación ciudadana en la educación es esencial para garantizar que se tomen decisiones y acciones que promuevan el desarrollo y la transformación de la educación hacia la dirección deseada.

Durante la década de 1990, hubo muchas propuestas de reforma educativa enfocadas en mejorar la calidad y proponiendo cambios radicales en el paradigma de la educación, incluso considerando la posibilidad de que el sistema educativo tal como lo conocemos, desaparezca. En Latinoamérica, estas propuestas de reforma fueron impulsadas a través de financiamiento y asesoría internacional, especialmente del BM. Los componentes fundamentales de estas políticas incluyeron descentralización, autonomía escolar, participación y cogestión comunitaria, y consulta social. La implementación de estas medidas tuvo diferentes interpretaciones, ejecuciones y desarrollos y en muchos casos, fueron implementadas de manera apresurada y parcial generando desajustes y resistencias por parte de los actores que componen el mapa de las políticas públicas.

Las reformas implementadas produjeron un impacto diverso en los actores involucrados, estimulando la innovación en algunos casos y en otros no. Sin embargo, es crucial reconocer que el fortalecimiento de la sociedad y la participación ciudadana, obliga a profundizar la construcción de una interlocución sólida, el acercamiento y la cooperación entre el Estado y la sociedad. Para lograr un Estado y una sociedad fuertes, es necesario invertir en educación y aprendizaje, información y comunicación, conocimiento, ciencia y tecnología, investigación y creación cultural. La participación ciudadana debe ser vista como una condición indispensable para la construcción de una sociedad justa y democrática.

²⁴ Torres (2001) expresa que la educación es un proceso que va más allá de lo que se enseña en las instituciones y parte de la idea de que existen tres tipos de educación reconocidos internacionalmente: formal, no formal e informal, podría decirse que la educación formal se refiere a la que se desarrolla en el sistema escolar -desde preescolar hasta la universidad- con certificación oficial, mientras que la educación no formal incluye actividades educativas organizadas fuera del sistema formal, con o sin acreditación de estudios, y es ofrecida por diversas instituciones u organizaciones para satisfacer necesidades y grupos específicos. Por último, la educación informal abarca todos los aprendizajes que se adquieren a través de la experiencia diaria y el contacto con el entorno, como la familia, amigos, comunidad, trabajo, medios de comunicación, entre otros.

En el contexto actual del aprendizaje a lo largo de toda la vida y el impulso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), las distinciones entre estas modalidades educativas se vuelven difusas, se vuelven complementarias y establecen puentes entre ellas y por ello resulta importante reconocer y valorar todas estas formas de educación, para promover un aprendizaje integral y continuo en la sociedad del siglo XXI.

Avanzar hacia una sociedad del aprendizaje y del conocimiento implica entonces no sólo expandir y transformar el sistema escolar, sino también expandir y fortalecer las oportunidades de aprendizaje fuera de éste, asegurando la complementariedad y la sinergia de los diversos sistemas educativos y de aprendizaje. La política educativa, por tanto, se amplía más allá de la política escolar y la participación ciudadana en educación deja de ser entendida exclusivamente como participación en torno a la institución, el sistema y la reforma escolar.

Torres (2001, p. 8)

La educación no-formal, la educación de adultos y el movimiento de educación popular en América Latina se caracterizan por su enfoque en el diagnóstico comunitario, la realidad y las necesidades de las personas, así como el diálogo como herramienta fundamental de enseñanza-aprendizaje. Estos enfoques valoran y promueven métodos activos y participativos. Aunque esta tradición política y pedagógica ha estado al margen del sistema, la política y la reforma escolares, ha ganado reconocimiento internacional por su enfoque centrado en la comunidad y en el desarrollo integral de las personas.

La propuesta educativa tradicional en esta y otras regiones, se ha caracterizado por la falta de comunicación y consulta con la sociedad, entre ellos, docentes y estudiantes. Se ha considerado que el diseño y la toma de decisiones en política educativa son actividades sofisticadas y especializadas, reservadas para expertos y fuera del alcance del ciudadano común e incluso de los especialistas en educación y aunque se ha promovido la participación ciudadana como condición para una educación de calidad para todos, paradójicamente, se ha acentuado la tendencia tecnocrática y elitista en la política educativa, dejando en manos de expertos nacionales e internacionales decisiones críticas que afectan a todos.

En la actualidad se está reconociendo cada vez más la complejidad de la micropolítica institucional de la educación, que está marcada por luchas culturales y de poder entre estudiantes, docentes, administradores y otros posibles actores sociales, tanto en relación al significado de la educación, como

en cuanto a recursos y espacios disponibles. Existen diferentes enfoques sobre los niveles de participación, por ejemplo, Orrego (2001) citado por Torres (2001) distingue siete niveles, entre ellos, la manipulación, información, consulta, representación, asociación, poder delegado y control ciudadano. Estos niveles van desde una participación meramente nominal hasta una participación activa en la toma de decisiones y la gestión de programas o acciones.

Según Torres (2001) la participación ciudadana en relación al Estado y a la cuestión pública puede manifestarse al menos en cuatro niveles de participación, entre ellas la participación instrumental en las que las personas u organizaciones son consideradas como usuarios y una vez que se logra el resultado deseado, la acción se disuelve; la participación ejecutora y administradora, en la que las personas son vistas y se ven a sí mismas como gestoras del programa o proyecto y de ese modo es posible mejorar la gestión y los resultados esperados; la participación consultiva, donde la ciudadanía es convocada para dar su opinión sobre un plan o propuesta y se pasa de una comunicación unidireccional (solo información) a una comunicación bidireccional (ida y vuelta) y por último, la participación decisoria, que implica la toma de decisiones y el control tanto del proceso como de los resultados, es decir, quienes participan se convierten en corresponsables tanto del proceso como de los resultados.

En el campo educativo, por lo general, se entiende la participación como el acceso, la asistencia o el uso de los servicios educativos. Esta comprensión instrumental y contributiva del término implica que la participación se limita a ejecutar o gestionar acciones definidas por otros, o contribuir con respuestas correctas. La participación se limita principalmente a docentes, estudiantes y la comunidad en general. En el ámbito político y de reforma educativa, se observa una tendencia creciente hacia la información y la consulta ciudadana amplia, aunque varía entre actores y países, por lo que podríamos intuir que la participación ciudadana es más accesible en aspectos administrativos que en relación al currículo y los criterios pedagógicos.

En el contexto educativo, el diagnóstico -como instrumento- juega un papel fundamental en la identificación de necesidades y en la comprensión inicial del plan o proyecto. El diagnóstico comunitario ha sido incorporado en diversos proyectos institucionales que buscan la participación de las personas o la comunidad. Sin embargo, las demás fases del proceso, como la planificación, diseño, ejecución, seguimiento, sistematización, evaluación, interpretación, control y resultados, quedan exentos a la participación e incluso a la información de quienes sí participaron en el diagnóstico.

Aquí, debemos reconocer la importancia de involucrar a todo el mapeo de actores en todas las etapas del proceso, ya que esto puede enriquecer la toma de decisiones y garantizar una implementación más efectiva, contribuyendo a una educación más inclusiva y adaptada a las necesidades de estudiantes y de la sociedad en su conjunto. Esto implica un desafío para quienes, como los y las estudiantes, han tenido una participación limitada, aunque es posible que en la educación superior universitaria o no universitaria, la organización y la participación estudiantil adquieran dimensiones diferentes. Existen varios factores que influyen en esta dinámica, como la edad, su condición social, étnica y de género, así como la comprensión sobre el significado y la importancia de la educación y el aprendizaje y ahí radica la importancia de reconocer y abordar las barreras que obstaculicen una educación equitativa. Es cierto que la problemática de la participación ciudadana en el campo educativo a menudo se limita al espacio del aula, donde estudiantes y docentes, en el mejor de los casos, buscan promover enfoques pedagógicos participativos, pero la participación de los estudiantes no debería limitarse únicamente a este ámbito. Torres (2021) Es fundamental reconocer esa visión y comprender que la participación ampliada es enriquecedora y permite el involucramiento en la toma de decisiones, la planificación curricular o la creación de espacios de diálogo y colaboración. Esto requiere el reconocimiento de estudiantes -de todas las edades- como actores activos en su propio proceso y con la oportunidad de expresar sus opiniones, ideas y necesidades en relación a diversos temas como el presupuesto, recursos, la selección y formación, el currículum y la pedagogía, entre otros.

4.2 Enfoque de derechos en las políticas públicas: La educación como derecho

Las políticas públicas son decisiones y acciones tomadas por el Estado para abordar problemas y promover el desarrollo de una sociedad. Estas políticas son una manifestación de la política en acción, ya que reflejan las prioridades y objetivos de los gobiernos en relación con el bienestar de la comunidad y/o la ciudadanía, cada una de ellas tiene un propósito específico y busca solucionar problemas concretos. Según Miranda y Paciulli Bryan (2011) la Política (Policy) se refiere genéricamente al poder, competencia, conflicto, aunque usualmente se usa genéricamente esta palabra para referirnos a “políticas” (policies), que en verdad hacen referencia a programas de acción y decisiones o cursos de acción respecto a problemas intersectoriales, que son formuladas e implementadas en instancias institucionales y de diferentes formas.

El enfoque de Ozslak y O'Donnell (1995) asume el concepto de "políticas estatales" para referirse a un conjunto de acciones y omisiones que representan la forma en que el Estado interviene en relación con un tema que genera interés o movilización en la sociedad civil. A diferencia de la perspectiva administrativista, este enfoque permite ver al Estado en movimiento, como una estructura global que se relaciona con su contexto histórico y social y resalta la importancia de comprender las políticas públicas como expresiones de la política en acción, donde el Estado toma decisiones y lleva a cabo acciones que afectan a la sociedad en su conjunto.

La política educativa, es una política pública, es el resultado de un proceso, de luchas, de influencias, negociaciones, disputas, entre el Estado y diferentes grupos sociales. En general, se plasma en un conjunto de definiciones, principios, decisiones y acciones, respaldado por un marco legal, una norma o algún dispositivo que de alguna manera "genere un orden" bajo el cual se desarrolla la actividad educativa, se organizan las instituciones existentes y se crean otras en un conjunto denominado sistema educativo. Las políticas entonces, son intenciones traducidas en programas, planes o proyectos, intenciones de acción, decisiones con respecto a un problema intersectorial. Desde esta perspectiva crítica que busca romper con un modelo de formulación de políticas de corte racionalistas. La política Universitaria se trata de una política pública para un sector específico, la educación universitaria.

La educación pública fue reconocida como tal en nuestro país como derecho, cuando adquirió reconocimiento constitucional cuando en la sanción de la Constitución Nacional, propone el artículo 14 de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales que posteriormente se incorporan a ella. En ese sentido, le corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna y, asimismo, que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal. Desde la recuperación democrática argentina se crearon más de treinta universidades nacionales. Cómo se expresó anteriormente, este proceso de expansión institucional se caracterizó por la intención de favorecer el acceso a la educación superior de aquellos sectores con menos posibilidades.

Las políticas públicas desarrolladas en Argentina, fueron transformándose a medida que se sucedían diversidad de modelos de Estado y producto de la incidencia de la situación latinoamericana y mundial, como de la relación Estado - Sociedad. La consolidación del modelo neoliberal, el proceso de reforma y modernización del Estado, implicó la desregulación y la descentralización del Estado Social y dio paso

a un Estado “recortado”. En este contexto, se promulga la Ley de Educación Superior, sancionada en 1995 que rige la educación superior universitaria. Su promulgación estuvo ligada fuertemente al contexto neoliberal y que en el ámbito de la educación superior universitaria y no universitaria, tuvo efectos como la diversificación del sistema a través del desarrollo de universidades privadas, dificultades en torno al financiamiento y por lo tanto el incentivo mercantil que inducía a la obtención de recursos propios, entre otros. Todo esto desembocó en la fragmentación y desarticulación de las políticas educativas, a causa de la mercantilización de la educación superior y la ausencia del Estado. De estas políticas, adoptadas por el neoliberalismo, surgió la necesidad de instituir políticas sociales de carácter universal, y no focalizadas. Desde el año 2003, con el inicio de un nuevo modelo estatal, se inicia una etapa de intervención estatal que produjo cambios significativos en la orientación de las políticas públicas, con un enfoque de derechos. Se instaló la perspectiva estatal que considera la educación un bien público y un derecho personal y social. En el año 2006, se sanciona la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y se constituyó como el inicio del proceso de recuperación de la educación como derecho, a partir de la homogeneización de todo el sistema educativo nacional. Las modificaciones que se hicieron posteriormente a la Ley de Educación Superior (LES) permitieron adecuaciones, reemplazando artículos y concepciones, en relación a la Ley de Educación Nacional. La LES establece en su artículo 3 que

La Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático. (Ley N° 24.521, 1995).

Establece, por lo tanto, la responsabilidad principal del Estado para garantizar el derecho a la educación y por lo mismo debe ser garantía también de la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia y el egreso de los y las estudiantes. Estas iniciativas, son las primeras inscripciones que permitieron la democratización de la educación y la expansión del sistema universitario argentino. Como expresa Paredes (2018) al decir de la democratización, es abrir diferentes aspectos de lo que esto implica, se puede referir al acceso a la universidad, a la permanencia y el egreso, a participar

activamente en la vida política universitaria, a apropiarse de saberes socialmente relevantes en el proceso de formación, entre otras. Las últimas décadas son una muestra del proceso de democratización a partir de la expansión del sistema universitario que, en definitiva, amplió significativamente las oportunidades.

Concretamente, entre 1971 y 1973 se produjo la primera oleada expansiva del sistema de educación superior universitario -la creación de la Universidad Nacional de Córdoba en 1613 en el primer antecedente- pero la expansión durante los años setenta fue aún más significativa, creándose una decena de nuevas universidades. Posteriormente, entre 1989 y 1995 se produjo una segunda ola, durante la cual se crearon nueve instituciones educativas universitarias, entre ellas, la Universidad Nacional de Villa María. Finalmente, la última oleada expansiva se produjo a partir del año 2003 hasta el 2015, con la creación de veintitrés universidades. Desde el retorno de la democracia han aparecido diversos modelos de políticas públicas educativas y distintos modos de ejercer la regulación estatal. Lo cierto, es que, durante la década de 1990, la creación de la UNVM, alejada de centros universitarios tradicionales, derivó en una ampliación de las oportunidades de acceso a la educación para quienes antes no tenían acceso real a las mismas.

Esta expansión y democratización en definitiva es el reconocimiento de la educación como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado, tal cual lo expresa la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe en el 2018, que reafirma sus principios fundamentados en “la convicción profunda de que el acceso, el uso y la democratización del conocimiento es un bien social, colectivo y estratégico, esencial para poder garantizar los derechos humanos básicos” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2018, pág.1)

Podemos decir entonces, que, universidad y responsabilidad social son necesariamente parte de un mismo cuerpo,

Desde la reforma Universitaria de 1918 quedó inscrita la idea que a través de las actividades de extensión la universidad se relaciona con la sociedad. Desde entonces es compromiso de la universidad promover prácticas orientadas a fortalecer el lazo con la comunidad. Sin embargo, es fácil notar la diversidad de posiciones que existen relación con el modo en que la universidad encarna el compromiso social, el espacio/tiempo y las políticas mediante las cuales

se concreta la extensión, los actores autorizados para hacerlo y el sentido ético/político de esta práctica. Menéndez, G; Camilloni, A; Tarabella, L y Boffelli, M (2013), G (2013, p. 22)

La universidad en Argentina fue creada a partir de necesidades de las clases dominantes por lo tanto fueron alentadoras de modelos de nación cuyos ciudadanos fueron hijos de europeos blancos y ajenos a cualquier oponente identitario vinculado a los pueblos, a nuestra nación, por lo tanto, ha sido fruto de un proceso colonizador. Es por eso, que, en 1918, con epicentro en la ciudad de Córdoba, Argentina, se inició el proceso de democratización de la educación superior que se extendió a lo largo del país y de Latinoamérica. Esta lucha permitió el cogobierno, es decir, la participación activa de toda la comunidad universitaria, así como la modificación de planes de estudio -entre otras cosas- lo que finalmente implicó la apertura a otras clases sociales del acceso a la educación superior. Sin embargo, no se logró modificar de manera sustancial la composición ideológica y social de quienes gobiernan las universidades en Argentina. A pesar de todos estos avances se reprodujo una universidad de espaldas al pueblo y de la nación de la que formaba parte, quizás por lo arraigado de sus orígenes.

La universidad como institución tiene una matriz que surge en Europa y ha tendido a generar una forma de pensar y actuar en el mundo escindida de su contexto local. Desde sus comienzos estuvo siempre desligada de su más inmediata realidad; y es esta histórica desvinculación territorial la que ha imposibilitado la interpretación -y la construcción- de una escena local en sintonía con la realidad de nuestras naciones.(...) No obstante, la universidad no es un bloque monolítico, sino un campo de disputa, en el que la pugna entre distintos intereses se expresa a través de sus diferentes prácticas. Elsegood, L; Ávila Huidobro, R; Garaño, I y Harguinteguy, F (2014, p. 23)

La división entre universidad y los intereses nacionales, encuentra su raíz en la idea errónea de asumir a la universidad como si estuviera por fuera del entramado social e histórico en el cual se desarrolla y en las prácticas que sostienen que, a mayor intervención del Estado, menor es la libertad individual. Lo que esta afirmación pretende es ocultar que la libertad en una sociedad globalizada y capitalista es desigual ya que hay una gran desventaja en esas prácticas si no son garantizadas, protegidas o ampliadas por la regulación del Estado nacional. "En tal sentido y a la luz de nuevos procesos históricos y proyectos políticos nacionales el sistema universitario se cerró durante años sobre sí mismo." Elsegood, L et al (2014, p.26)

Es posible decir, que el contexto sociohistórico y político argentino, permitió que distintos actores intervinieran y posibilitan de algún modo la construcción de un saber amplio, es decir, la construcción conjunta de una universidad abierta que asume el acceso de los sectores postergados -entre ellos, las personas mayores- y que descarta la posibilidad de una política universitaria como una construcción estructural que se impone sobre las clases sociales populares negando la dinámica -y el complejo sistema sociocultural, político y económico- sobre las cuales se construyen las prácticas sociales y las ideas. Esto demuestra una vez más, la necesidad de formar parte del entramado donde se produce y se reproducen las políticas públicas y el compromiso social de la universidad.

En este sentido, la extensión universitaria es fundamental para la pertinencia social de las universidades, ya que permite enriquecerlas a la vez que las fortalece académicamente. La formulación de políticas de extensión surge de una agenda compartida entre actores sociales, el Estado y la comunidad universitaria. A través de la extensión, se debe fomentar la apropiación social del conocimiento y la democratización del capital social y cultural, elementos clave para contribuir a la transformación social y para integrarse al medio social. De esta manera, la universidad se posiciona de manera comprometida con las problemáticas sociales, culturales y productivas de la región.

Cada práctica proyecto o programa de extensión convoca a la participación ciudadana y se constituye como una acción esencialmente democrática que dialoga permanentemente con las políticas públicas presentes en el espacio social donde se trabaja, ya que cualquier tipo de problemática que se identifica en el medio social donde se lleva a cabo la acción, tiene su correlato con diversas políticas públicas ya sean propias del ámbito municipal provincial o nacional. La extensión como práctica democrática promueve la democratización de los saberes y conocimientos y posibilita que cada uno de los actores participantes sea comprendido como sujeto y agente de transformación social considerado un ciudadano libre responsable y sujeto de derechos y como tal tiene la palabra puede opinar y decidir. En cada práctica de extensión la universidad reafirma su valor como bien público, su compromiso social y su incondicional responsabilidad con la democracia. Menéndez et al (2014, p. 56)

Al respecto de la extensión universitaria en Latinoamérica, Menéndez et al (2014) expresa que Paulo Freire fue uno de los primeros en advertir acerca de las distintas connotaciones que se le otorgó. Una primera acepción del término se refiere a la extensión como a las acciones de transmitir, dar, entregar. Una segunda acepción relaciona al término con la acción de imposición o sustitución de una práctica o

idea por otra. una tercera acepción expresa a la extensión como diálogo y trabajo colaborativo. En esta acepción, teoría y práctica se aúnan en el concepto de praxis, una praxis colectiva que se reproduce y produce en el trabajo en comunidad posibilitando transformaciones sociales. En definitiva, la extensión no se trata de modificar ideas o prácticas, sino de revisar las existentes. “Las relaciones intersubjetivas que se dan en la extensión Universitaria en tanto acción dialógica posibilitan construir prácticas democráticas de comunicación y formación entre los sujetos y las instituciones.” (p. 22)

(...) entendemos la extensión Universitaria como espacio de prácticas sociales compartidas y colaborativas para la construcción de propuestas alternativas. Estas actividades se consolidan mediante las acciones conjuntas que se tejen en los escenarios sociales, culturales, históricos, con el propósito de comprender e intervenir de manera creativa e innovadora en las situaciones identificadas como problemas sociales. Participar en este tipo de proyectos deviene en una experiencia educativa, cuando a través de ella se habiliten espacios que permiten el encuentro entre distintos actores sociales. Así comprendida la extensión no es transmisión sino acción intersubjetiva de problematización concientización reflexión y cambio. (...) de este modo la universidad hace un compromiso con la sociedad en su conjunto, pero en principio ese compromiso responde a los sectores más desfavorecidos del entorno local y regional. Menéndez et al (2014, p. 23)

Según Menéndez et al (2014), uno de los desafíos más importantes en materia de extensión Universitaria que se afronta en las UUNN, está relacionado con el logro de una mayor institucionalización y reconocimiento académico, más allá de que esté incorporada en el estatuto, requiere institucionalmente atravesar planes de desarrollo institucional y reglamentaciones propias de la universidad. Quizás, este desafío es el que explica la densidad institucional y política de los programas y proyectos extensionistas, condiciones propias de una función sustantiva tal como lo representa la extensión en las universidades. La extensión, como pilar fundamental junto a la docencia y a la investigación, aporta de manera significativa, no solo al crecimiento de las universidades en torno a sus procesos de enseñanza y aprendizaje, sino también a la construcción de políticas, planes, programas y proyectos “desde el pie”, desde abajo, reconociendo derechos humanos de los sectores más desfavorecidos, aportando de manera relevante en el “recorrido institucional que parte de la definición de principios y valores acerca de la educación en general y de la universidad en particular

así como el enfoque teórico conceptual respecto de esta función sustantiva denominada extensión Universitaria” (p. 83)

En palabras de Abramovich (2016) el enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo es una perspectiva que reconoce el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado a nivel mundial “este enfoque incidirá en diversos grados en el contenido y la orientación de las políticas públicas y en su elaboración, implementación y evaluación.” (p. 39) Este enfoque busca orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el ámbito del desarrollo y, en ese sentido, el primer paso para empoderar a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que el Estado está obligado a respetar. Al introducir este concepto, se busca cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que no se parta de la premisa de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, sino de que son sujetos con derecho a exigir determinadas prestaciones y conductas.

En este marco general, se comprende que los Programas Universitarios para personas mayores, en las UUNN, son una posible respuesta a las necesidades educativas permanente, es decir, se configuran como una estrategia para aportar herramientas que mejoren la calidad de vida y la inclusión social de personas mayores de 60 años en la universidad. Las primeras propuestas educativas en América Latina, específicamente en nuestro país, surgieron en la década de 1980, en un contexto de regreso a la democracia y apertura de las universidades a través del compromiso social de la extensión, adoptando este marco como fundamento para la educación permanente. La democracia, las condiciones estructurales, el acceso a derechos básicos y la mayor visibilización de las necesidades de educación para todas las edades por parte de las universidades es lo que explica el avance de experiencias educativas universitarias con personas mayores apenas una década después que se creara en Toulouse la primera Universidad de la Tercera Edad. Yuni (2006)

La educación permanente se caracteriza por el vitalicio proceso educativo, que abarca toda la extensión de la vida individual, desde el nacimiento hasta la muerte, y ciertamente de la vida social en su transcurrir histórico. Se apoya en una determinada concepción de educación como un desenvolvimiento integral del hombre; a partir de la criticidad, la participación y la construcción y reconstrucción del mundo. Desde esta concepción, la educación involucra los conocimientos, las destrezas, los hábitos y actitudes, pero los rebasa al convertirse en un

proceso deseable de la vida en el cual cada hombre y cada sociedad pueden ser sujetos activos de su propio desarrollo y expansión. Paola, Tordó y Danel (2015, p. 268)

Desde el regreso a la democracia hasta la actualidad, las UUNN han desarrollado e implementado programas educativos -en general extensionistas- para personas mayores con diversidad de propuestas y con configuraciones diferentes al interior de la estructura organizativa. La “oferta” educativa en general es propia y se desarrolla bajo una lógica curricular flexible, en algunos casos de manera gratuita, en otros de manera arancelada, algo que también regula de alguna manera, el perfil social, cultural, político y económico de sus participantes, lo que permite deducir que tendrán diversos modos de transitar el proceso de envejecimiento. Sobre esto, vale aclarar que las UUNN no realizan, en general, aportes presupuestarios o fondos para el financiamiento de los programas, por lo que posiblemente el arancelamiento es exclusivo para el autofinanciamiento del programa. “Se da así la paradoja de que las universidades públicas argentinas son de acceso libre y gratuito para los jóvenes, mientras que son rentadas para los adultos mayores” Yuni (2006, p. 5)

Las acciones que se emprenden en este campo no se consideran únicamente como el cumplimiento de mandatos morales, sino como la vía elegida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles establecidas en los tratados de derechos humanos para personas mayores, que requieren mecanismos para hacerlas exigibles y cumplirlas. El enfoque basado en derechos busca garantizar que los derechos humanos sean respetados y protegidos en el ámbito del desarrollo, reconociendo a las personas como titulares de derechos aun cuando existan aún prácticas culturales y marcos políticos y jurídicos que faciliten la discriminación y contribuyan a la exclusión social de ciertos individuos o grupos. En general, los marcos conceptuales adoptan el principio de interdependencia de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos que se deben considerar y las prioridades a establecer generalmente se definen en función de las estrategias de desarrollo, sin atribuir de antemano la preeminencia de una categoría de derechos sobre otra.

A pesar de compartir preocupaciones comunes sobre la pobreza, la exclusión y su relación con los procesos políticos y las instituciones democráticas, los campos de desarrollo y derechos humanos han seguido caminos paralelos con pocos puntos de encuentro. Muchos conceptos utilizados en el ámbito del desarrollo, como la reducción de la pobreza, la participación, la inclusión, el buen gobierno y la responsabilidad y rendición de cuentas, abordan temas similares a los derechos a la salud, la

alimentación, la educación, la libertad de expresión, la participación política, la igualdad, la no discriminación y el acceso a la justicia, entre otros, en el ámbito de los derechos humanos. Un enfoque basado en derechos en las políticas públicas puede reconocer estas perspectivas y buscar puntos de encuentro entre los campos de desarrollo y derechos humanos para abordar de manera más efectiva la pobreza y la exclusión.

El enfoque basado en los derechos es una perspectiva que busca garantizar que se cumplan las obligaciones establecidas en los tratados de derechos humanos, no implica cambios radicales o abruptos en las prácticas, sino que resalta las acciones mínimas que el Estado debe realizar. Busca también, vincular los derechos con el empoderamiento de los sectores empobrecidos y fortalecer los mecanismos de responsabilidad a través de la infraestructura institucional existente a nivel internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos. Los tratados de derechos humanos y su interpretación por parte de los órganos internacionales proporcionan un marco claro y reconocido por todos los países, lo que mejora la eficacia de las estrategias de desarrollo y facilita la colaboración entre actores estatales y no estatales a nivel local, nacional e internacional. “Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación”. (Abramovich, 2006, p. 38)

El derecho internacional sobre los derechos humanos ha evolucionado en los últimos años, estableciendo tanto obligaciones negativas como positivas para los Estados. Además de evitar violaciones, se ha definido con mayor precisión lo que los Estados deben hacer para garantizar la plena realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Según Abramovich (2006) los derechos humanos no solo se ven como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar las políticas públicas y fortalecer las instituciones democráticas, especialmente en procesos de transición o en democracias débiles. En América Latina, el concepto de derechos humanos surgió como una forma de limitar el abuso de poder por parte del Estado, estableciendo conductas que el Estado no debería tener, como la tortura, la privación arbitraria de la vida, la intromisión en la vida privada y la discriminación.

El enfoque de derechos humanos es ampliamente reconocido como una forma de empoderar a los sectores excluidos y se basa en el reconocimiento de los derechos de las personas, lo que implica que estas tienen la capacidad de exigir y demandar el cumplimiento de sus derechos. Esto cambia la forma en que se formulan las políticas, ya que no se trata solo de satisfacer necesidades, sino de reconocer

y garantizar los derechos de las personas. Es importante tener en cuenta que el lenguaje de los derechos tiene un valor ético y político, y puede fortalecer las demandas sociales en situaciones de inequidad, sin embargo, es necesario considerar adecuadamente las implicancias concretas de los derechos en las relaciones sociales para evitar generar expectativas que luego no puedan ser satisfechas. Es fundamental establecer mecanismos de tutela, garantía y (co)responsabilidad para asegurar el cumplimiento de los derechos y evitar su uso superficial.

Abramovich (2006) plantea que el reconocimiento de derechos implica visibilizar el poder y la capacidad de los y las titulares de esos derechos, restableciendo equilibrios en situaciones sociales desiguales. En el contexto de las estrategias de desarrollo, el lenguaje de los derechos exige la identificación de mecanismos de seguimiento y responsabilidad que involucren a los actores responsables de definir políticas. Esto garantiza que se cumplan los derechos reconocidos y que se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar su cumplimiento.

La materialización de los derechos humanos en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo puede alcanzarse por caminos diversos. En tal sentido, no siempre imponen acciones concretas, sino tipos de obligaciones que, si bien constituyen una orientación, un camino que debe transitarse, un marco para las definiciones, dejan al Estado o a los sujetos obligados un amplio espacio de discrecionalidad para elegir las medidas específicas destinadas a hacer efectivos esos derechos. Así sucede tanto con los derechos civiles y políticos como con los derechos económicos, sociales y culturales, todos los cuales traen consigo un conjunto de obligaciones negativas y positivas. (p. 41)

Por otro lado, el autor asegura que los diferentes niveles de obligaciones que los Estados tienen en relación con los derechos, incluyen obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos. Las obligaciones de respetar implican que el Estado no debe interferir con el acceso a los bienes que constituyen el objeto del derecho, las de proteger implican prevenir que terceros obstaculicen ese acceso, las de garantizar aseguran que los titulares del derecho puedan acceder a esos bienes cuando no pueden hacerlo por sí mismos y las obligaciones de promover implican crear condiciones para que los titulares del derecho puedan acceder a esos bienes.

Es importante destacar que este esquema de niveles de obligaciones se aplica a todos los derechos, ya sean civiles y políticos o económicos, sociales y culturales. Es crucial tener en cuenta que las políticas incorrectas o fallidas no siempre significan un incumplimiento de los derechos, solo ocurre

cuando el Estado deja de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas. Por otro lado, es posible que haya políticas exitosas en términos de lograr sus objetivos, pero que violen los derechos.

Además, para la implementación del proceso de políticas públicas es crucial analizar la situación de ciertos sectores que sufren discriminación o exclusión social en América Latina. A menudo, estos grupos enfrentan dificultades para ejercer sus derechos, lo que limita su participación en los mecanismos formales de consulta y participación en el desarrollo. Además, la participación política en un proceso democrático requiere garantizar el derecho de asociación, reunión, libertad de expresión y acceso a la información, entre otros, ya que son requisitos para el funcionamiento regular de la democracia. "El principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario." (Abramovich, 2006, p.45)

Siguiendo la lógica del proceso en el contexto de las políticas públicas estatales, es relevante explicar que las mismas se desarrollan a través de una serie de acontecimientos que adquieren significado a partir de diferentes características, como otras políticas, el contexto político, los actores involucrados, las instituciones y el contexto macrosocial. Estos elementos dan forma a cada "etapa" de la política y se relacionan con eventos anteriores y posteriores, creando un ordenamiento general. Algunos autores, en general, identifican las etapas como un ciclo de políticas públicas -circular- que requiere al menos de la entrada en agenda, la elaboración de posibles soluciones y elección de alguna de las alternativas previas, la implementación de la alternativa elegida, la evaluación de los bienes y servicios brindados.

La agenda pública y gubernamental son dos conceptos importantes que reflejan los temas que captan la atención de la sociedad y los actores, así como de los movimientos sociales. En cuanto a la elaboración de soluciones, se sigue un modelo de racionalidad perfecta que implica fijar objetivos, prever recursos y evaluar los posibles impactos. Sin embargo, la realidad es más compleja y la toma de decisiones a menudo implica la negociación entre diferentes sectores. La implementación de las decisiones implica llevar a cabo acciones y tareas para lograr los objetivos planteados. Esta etapa no sólo implica aspectos técnicos, sino también cuestiones burocráticas y disputas políticas entre actores con legitimidad para participar en el proceso. Dado que hay múltiples fuentes de incertidumbre y posibles consecuencias no deseadas, es poco probable que los objetivos de políticas se cumplan a la perfección, por lo tanto, es importante dedicar tiempo a evaluar en qué medida se han cumplido las expectativas iniciales. García Delgado en Cravacuore (s/f)

4.3 Envejecimiento y vejeces: la cuestión social

El envejecimiento individual y social de las personas es uno de los fenómenos que cobra magnitud desde el siglo pasado, es un proceso que tiene gran impacto en la construcción social de las vejeces y en las configuraciones sociales, políticas, culturales, económicas de la sociedad. Argentina es un país que, según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2022), presenta índices altos de envejecimiento de la población, siguiendo la misma tendencia mundial, un 15,7% de su población tiene 60 años o más y aproximadamente, el 31% presenta 75 años. En estos términos, el envejecimiento poblacional, es decir el proceso de transición demográfica que presenta en términos estadísticos la conformación de una población envejecida, no logra dar cuenta cómo cada sociedad procesa la longevidad, pero sí evidencia un paulatino crecimiento de la cantidad de personas mayores de 60 años.

En relación a esto, se podría decir que el envejecimiento poblacional es un proceso de cambio en la estructura por edad de la población, caracterizado por el aumento del peso relativo de las personas en edades más avanzadas y la disminución del peso relativo de los más jóvenes. Este proceso provoca una modificación en la estructura por edades de la población. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec], 2012). La Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores (ENCaViAM), explica que los cambios en la estructura de la población están relacionados con el proceso de transición demográfica, la cual refiere a los cambios que se van dando en una sociedad a partir de la reducción en las tasas de fecundidad, disminución de las tasas de mortalidad y aumento de la esperanza de vida. Y en algunos casos, el impacto de las migraciones, puede contribuir al efecto de rejuvenecer o envejecer dicha estructura.

Las etapas vitales por edades, más allá de su naturalizada vinculación con la biología, son, sobre todo construcciones sociales (Lenoir, 1993:62), que constituyen un fenómeno complejo que es asumido en cada sociedad, en cada tiempo histórico de manera diferente (Salvarezza,1988:355). Danel y Navarro (2019, p. 44)

En este marco, el proceso de envejecimiento poblacional, se encuentra relacionado tanto con la demografía, es decir a las transformaciones en la estructura de la población, y a la epidemiología, es decir al cambio hacia una menor incidencia, prevalencia y letalidad de las enfermedades infecciosas y agudas, junto con el incremento de la incidencia, prevalencia y letalidad de las enfermedades crónicas degenerativas e incapacitantes. Este fenómeno mundial, no solo responde a un proceso de transición

demográfica, sino que implica procesos de transformación societal, nuevas reconfiguraciones familiares, revisión de los sistemas de seguridad social, los sistemas de cuidados, y por sobre todas las cosas, la revisión de los sistemas de protección de los derechos de las personas mayores y por ende, la revisión permanente de las instituciones del Estado en la planificación de sus políticas públicas con enfoque de derechos.

El aumento acelerado del envejecimiento en la sociedad, implica múltiples desafíos, transformaciones y adecuaciones a nivel social, cultural y político en áreas como la salud y políticas públicas destinadas a las personas mayores, de modo que, ha producido tanto a nivel nacional como internacional, la elaboración de instrumentos para asegurar los derechos de las personas mayores. (CELADE CEPAL, 2011). Se asume, que deben implementarse intencionalmente, programas y proyectos que involucren a la sociedad y al Estado en un marco de corresponsabilidad para enfrentar los desafíos que enfrenta esta tendencia a la nueva longevidad.

En esta misma línea, la CIDHPM²⁵, define en su artículo 2º, como “persona mayor”, a aquella de sesenta años o más. Este concepto incluye el de persona adulta mayor. La persona mayor, como concepto y como categoría social, presenta una trayectoria dilemática. “La historia muestra que han transitado en forma desperejada un camino sinuoso plagado de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que decidieron la posición estratégica de la vejez en las sociedades occidentales”. (DELS, 2020, párr. 9). Podría argumentarse que es posible abordar los procesos de envejecimiento en dos dimensiones, la primera, referida al impacto demográfico y a lo que llamamos envejecimiento poblacional y la segunda dimensión, aquella que habla del proceso de envejecimiento en sí mismo, como una construcción social y como una de las etapas del ciclo vital, del curso de vida. Entender los diversos aspectos de la vejez y el envejecimiento poblacional, como los biológicos, psicológicos, sociales, económicos y culturales, propone identificar que esta dimensión social (o construcción social) es constitutiva de diferentes categorías y por lo tanto de experiencias de vejez.

El proceso de envejecimiento de la población abre nuevas posibilidades para este enfoque y, como corolario, para la construcción de ciudadanías del siglo XXI. Primero, alienta a conciliar las necesidades e intereses de todos los grupos de la sociedad para avanzar hacia una plena integración social, donde cada persona, independiente de su edad, con sus propios derechos

²⁵ Como se mencionó con antelación, la CIDHPM es un instrumento jurídico que propone promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las PM, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar (Naciones Unidas, 1995b). Segundo, irrumpe o se consolida un nuevo sujeto social que reclama un tratamiento particular en razón de su edad y, tercero, introduce nuevas vindicaciones para expandir, especificar y profundizar los derechos humanos. (Huenchuan, 2009, p. 25)

Algunas corrientes teóricas como la gerontología crítica, la teoría del ciclo vital y las teorías acerca del curso vital, abordan al envejecimiento y las vejeces como categorías teóricas constituyendo diversos marcos referenciales para referirse a ellas. Este documento asume que las personas mayores transitan la etapa de la vida más extensa y constituyen un grupo etario que se caracteriza por su heterogeneidad, multiplicidad y complejidad. El envejecimiento es un proceso natural, inevitable y que acompaña el proceso de la vida, “somos sujetos envejecientes y es parte de la condición humana” (Muletaber, 2015, p. 63). Por ende, no existen características lineales y únicas que determinan a las personas mayores. Según la CEPAL (2011):

La definición cronológica de la edad es un asunto sociocultural, ya que cada sociedad establece el límite a partir del cual una persona se considera mayor y en general el inicio cronológico de la vejez o de ser considerada persona mayor se relaciona con la pérdida de ciertas capacidades instrumentales y funcionales lo que se encuentra muy relacionada con las definiciones normativas que en la cultura se otorga a los cambios ocurridos en el cuerpo, es decir, la edad social, es decir a actitudes consideradas adecuadas social y culturalmente para la edad cronológica (p.5).

En relación a esto, es que a lo largo del documento se ha propuesto la categoría vejeces, asumiendo el lugar plural de estos procesos en el curso de vida de las personas, si bien podríamos hablar de singularidades o particularidades, lo cierto es que son producto de influencias sociales, al respecto, Danel y Navarro (2019) expresan que la “singularidad está dada por aquello que a los fines analíticos aparece como la particular combinación de categorías identitarias presentes en los mayores en general que articulan los procesos subjetivantes” (p.47) y agregan que las normas sociales y actitudes consideradas correctas y que, al mismo tiempo, establecen significados sociales en cada etapa de la vida, no se construyen en el vacío ni se manifiestan de forma aislada, sino que “se transmite a través de la socialización permanente y varían según determinados escenarios sociales y culturales” (p.44). Siguiendo esta lógica, es importante destacar que

en el sistema capitalista en donde nos encontramos inmersos, la obsolescencia programada tiene un efecto directo en el proceso de envejecimiento y en las representaciones que giran en torno a ella, significándolo como un momento de la vida en el cual los sujetos resultan improductivos y, para algunos decisores políticos incluye un gasto social (Danel y Navarro, 2019 p. 45).

Podría decirse que existe una tensión subyacente, que da cuenta de que no hay un paso de un paradigma a otro, de manera tajante, sino que hay un pasaje híbrido, una convivencia en la que se perciben contradicciones, tensiones y regulaciones que aún conviven no solo en las instituciones, las personas que las componen, sino también en los actores técnicos y profesionales, y en las estructuras subjetivantes de las personas mayores. Este es un proceso en movimiento, aunque las nuevas políticas públicas y las normativas vigentes vienen a incomodar el enfoque más tradicional, no sólo de derechos sino de cómo se concibe la gerontología, en un modelo crítico. José Yuni (2005), cuando refiere a Harry Moody (1988: 33) quien expresa: “un enfoque crítico es imprescindible para superar el estancamiento de la teoría gerontológica en estos últimos años y a su vez a los efectos de promover teorías del envejecimiento autorreflexivas que contribuyan a la construcción de un nuevo horizonte” citado en Paola, Tordó y Danel (2015, p. 206)

Por consiguiente, abordar las problemáticas sociales que se encuentran presentes en los procesos de envejecimiento de cada las personas mayores, implica pensarlas desde un lugar situado e inmersos en una dinámica de interacción con lo histórico, lo contextual y las representaciones sociales en escenarios en donde confluyen lo macro y micro social. (Carballeda, 2013). El autor, sostiene que en el caso de América Latina, la cuestión social adquiere características producto de una serie de acontecimientos que son derivación directa del colonialismo, es decir, de la apropiación y explotación sistemática - material y cultural- de nuestros pueblos, lo que la hace una noción dinámica que es singularmente atravesada por múltiples dimensiones que se encuentran tensionadas, del orden de lo político, lo económico, lo histórico y lo sociocultural, que según el autor, “se manifiesta no sólo en sus condicionantes objetivos y subjetivos, sino también en las formas de respuesta, resistencia y modalidades de solidaridad y cohesión” (p.24)

En consonancia, Manes, Carballo, Cejas, Machado, Prins, Savino y Wood (2016) expresan que la cuestión social debe ser pensada como una construcción histórica y como un proceso, ya que de ese modo es posible analizar el conjunto de problemas relacionados con la edad y abordar la cuestión social vinculada al envejecimiento y las vejeces, relacionándolas permanentemente con otras categorías

como género, clase social, raza, entre otros. Por lo que, pensar en los problemas sociales de las personas mayores en nuestro contexto implica situarlos desde las particularidades de los procesos que se originaron en Latinoamérica y en Argentina. Esta posición, derivó a que en las últimas décadas se dé lugar a múltiples debates y ha puesto en agenda pública problemáticas relacionadas a las vejeces. Es así que, ha logrado poner en la escena pública problemas que durante muchos años pertenecieron al ámbito privado, íntimo y a la vida doméstica que sostenía y reproducía lógicas de protección, asistencialistas y paternalistas, donde el envejecimiento se presentaba como un proceso individual y estrictamente biológico.

El paradigma de derechos, como expresa Huenchuan (2016) “se consolidó como marco para pensar y desarrollar intervenciones dirigidas a este grupo social. (p. 218) e implica reconocer sus trayectorias, historias y sus subjetividades, cuestionando las concepciones impuestas, los modos de conocer tradicionales de corte positivista, medicalizante, biologicista, patriarcal, asistencialistas y reduccionistas con el objetivo de aportar a una visión más emancipadora, compleja y crítica de las vejeces y del envejecimiento. Asimismo, es preciso retomar que las personas mayores son uno de los grupos sociales que más limitaciones han tenido a lo largo de la historia en relación al ejercicio de sus derechos y obligaciones, esto, producto de desigualdades y de vacíos institucionales-estatales que no han dado respuesta. Es por esto que la apuesta central de las políticas públicas con enfoque derechos humanos pretenden contribuir a una sociedad más justa donde haya lugar para todas las personas independientemente de sus condiciones sociales, es decir, que “tengan las mismas oportunidades para hacer efectivo el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales” Huenchuan (2016, p. 25)

4.4 Perspectiva de Derechos Humanos de las Personas Mayores. El derecho a la participación

Previamente se enunció que a raíz del envejecimiento poblacional o el crecimiento demográfico de personas mayores y del fenómeno sociocultural del envejecimiento, la estructura de la población por edad en Argentina, latinoamericana y el caribe ha ido cambiando, con distinta intensidad, según el avance de la transición demográfica de cada país. Huenchuan (2009) explica que, estas modificaciones en las generaciones de personas, a raíz del “aumento de la esperanza de vida y la disminución del número de hijos, originan un nuevo escenario que tiene profundas implicaciones en la organización familiar, los niveles de bienestar y cohesión social, y las esferas económicas, políticas y culturales” (p.

199) y que, como consecuencia, los Estados tienen la obligación de promover y garantizar los derechos humanos de las personas mayores, a través de “condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan el desarrollo íntegro de la persona humana”.es decir que los países deben “realizar prestaciones positivas, es decir, adoptar medidas administrativas y legislativas para que el ejercicio de esos derechos no sea ilusorio” (p.33)

Se han desarrollado políticas orientadas a personas mayores en Argentina, Latinoamérica y el mundo, asumiendo que no todas las personas mayores envejecen de un mismo modo y que no estamos refiriéndonos a una población homogénea.

La población de 60 años y más no es un grupo homogéneo, por lo que cuando se analizan algunas de sus características sociodemográficas se observan diferencias según la edad (60 a 74 años y 75 años y más), el sexo y el lugar de residencia, factores que influyen en el acceso a la seguridad económica, la salud, los entornos y en la pobreza. Huenchuan (2009, p. 63)

Las normativas que fueron desarrollándose y perfeccionándose, se han diseñado para proteger y promover los derechos de las personas. Las normas de derechos humanos no se encuentran en un único cuerpo, sino que están dispersas en convenciones internacionales, declaraciones, tratados, pactos y constituciones nacionales, reflejando no solo la importancia global de los mismos, sino también la diversidad de los derechos humanos. Al decir de Huenchuan (2009) “hay una adecuación tardía de los entornos para potenciar el ejercicio de derechos en la vejez. Persiste una cultura en la que se discrimina en función de la edad” (p. 200) pero es posible, que esos instrumentos que se fueron consolidando como sistemas de protección para las vejeces, sean un punto de partida para revisar y posibilitar una trama renovada de “relaciones sociales en la que se dio visibilidad a las personas mayores, pero ya no como objetos de caridad, sino como titulares de derechos. De ahí en adelante, el tema siempre estuvo presente en la agenda gubernamental.” (Huenchuan, 2016, p. 217)

Es clave y fundamental complejizar la categoría de vejez, desnaturalizar y repensar esquemas mentales previos, ya que los enfoques o miradas que adoptan las leyes, las políticas, programas y proyectos, reflejan concepciones de la realidad y que, como se adelantó, responden en el caso de las personas mayores a posibles viejismos²⁶, estereotipos o miradas de la vejez a veces deficitaria o fragmentada, que conducen inexorablemente a políticas asilares o asistencialistas, que no logran reducir las

²⁶ Según Manes (2012) para Salvarezza (2002) el viejismo, implica el prejuicio de un grupo contra otro, se aplica principalmente al prejuicio de la gente joven hacia la gente vieja. “Subyace en el viejismo el espantoso miedo y pavor a envejecer, y por lo tanto el deseo de distanciarnos de las personas mayores que constituyen un retrato posible de nosotros mismos en el futuro. Vemos a los jóvenes temiendo envejecer y a los viejos envidiando a la juventud” (p. 32) citado en Manes (2012, p.52)

desigualdades ni habilitar las voces de los invisibles y evidenciar estas disputas. Este, como punto de partida para asumir a las personas mayores como sujetos/as/es de derecho y la transición de la idea de objetos de protección en la que se concibe al envejecimiento como imposibilidad/enfermedad, hacia la idea del envejecimiento activo y la pluralidad de vejez son la base de las intervenciones profesionales que a su vez están acompañadas por este marco legal y las acciones que llevan a cabo en las instituciones en función de ello.

En Argentina se incorporaron un conjunto de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a la Constitución Nacional, por lo que adquieren jerarquía constitucional, lo que implica que tienen una posición superior a otros tratados internacionales y a la legislación nacional y provincial. Este sistema de protección de los derechos humanos no solo es evidencia del compromiso que asumen los Estados, sino también es el reflejo de la de las luchas contra las diversas formas de opresión, desigualdad y jerarquías. La promoción y protección de los derechos humanos es un desafío constante en cualquier sistema político y aunque las leyes pueden establecer derechos y garantías, su efectividad depende de la conciencia y la práctica de los ciudadanos y las instituciones, que, como los movimientos sociales, desempeñan un papel crucial en acortar la brecha entre el respeto de los derechos humanos y las desigualdades.

Las acciones públicas y las instituciones encargadas de la atención de personas mayores deben basarse explícitamente en las normas internacionales sobre derechos humanos, puesto que están protegidas por instrumentos vinculantes de derechos humanos. Sistemas de protección de los derechos de las personas mayores. El enfoque de Derechos Humanos considera a los principios y los estándares de derechos humanos, como un marco conceptual aplicable al proceso de formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas. Los dos pilares del enfoque de derechos son: Que el Estado sea garante de los Derechos y que las personas son Titulares de Derechos y pueden y deben exigirlos. Es por esto que se modifica la lógica, no podemos seguir hablando de personas beneficiarias, o destinatarias sino de los y las titulares de derechos, participantes del proceso. En Argentina, entendemos la responsabilidad estatal en las vejez como un eje central. Como expresan Manes, et al (2016)

El rol del Estado es clave en la construcción y deconstrucción de la desigualdad y la igualdad en la sociedad en general y en la construcción de vejez más igualitarias y con posibilidades de inclusión social. De acuerdo al modelo de Estado vigente en cada momento histórico

podemos distinguir acciones que tiendan a profundizar la desigualdad o a desafiarla. En este marco consideramos que el enfoque de derechos es central en la regulación de un marco normativo que permita la implementación de políticas públicas que tiendan a generar condiciones de mayor igualdad y también son instrumentos que permiten el reclamo en los momentos históricos en el que Estado profundiza la brecha entre los distintos sectores de la sociedad. Cabe señalar que el enfoque de los derechos humanos de las personas mayores fue instalándose en el plano internacional, luego de un recorrido que comienza con la Declaración de los Derechos de la Ancianidad en 1948, impulsada por Argentina y que fue consolidándose a lo largo de los años a partir de una serie de declaraciones y tratados. (p.11)

El enfoque del que deben partir las instituciones estatales y las políticas públicas que planifican en relación a las personas mayores, es desde la incorporación de la CIDHPM, considerando al “Envejecimiento activo y saludable” como

Un proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comunidades y naciones. Ley 27360 (pág. 4)

En relación a eso, la CIDHPM, implicó un avance sumamente significativo en materia de comprensión de las vejez ya que, aportó en la construcción de las personas mayores como sujetos de derechos. En su artículo N° 1 establece que su objeto es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. (Convención interamericana de protección de los derechos humanos de las personas mayores, 2015). La existencia de la CIDHPM introduce el enfoque de derechos en la construcción y comprensión de las vejez que implica modificar lógicas en los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la asociación común que se hace entre envejecimiento/enfermedad, “sino sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich.2006 p.36)

Además, la CIDHPM y su ratificación en Argentina significó un importante avance en la responsabilidad jurídica de los Estados obligando a los mismo a dar prioridad a temas sobre envejecimiento y al mismo tiempo los “obliga a realizar los ajustes legislativos, administrativos, judiciales y presupuestales necesarios para el ejercicio de los derechos humanos de las personas mayores”(p.13) como así también, obliga al Estado a garantizar y promover los derechos establecidos en la convención. En este sentido, se ha desarrollado e impulsado en el correr de los años, múltiples Leyes y políticas que ponen como punto central el reconocimiento del protagonismo de las personas mayores como sujetas de derecho. Posibilita crear conciencia de la contribución de las personas mayores en las sociedades y les otorga mayor visibilidad, promoviendo el ejercicio de los derechos y, por lo tanto, fomentando el envejecimiento activo en todos los ámbitos. Además, se pronuncia contra prácticas de exclusión y discriminación por razones de edad, estableciendo criterios de protección específicos y adecuados para las personas mayores.

Danel y Navarro (2019) sostienen que.

Al ubicar a las personas mayores como objeto y sujeto de discurso de los derechos humanos se inaugura una nueva forma de enunciación que tiene la potencia de producir nuevas categorías de comprensión respecto a la vejez, habilitando nuevas prácticas emancipadoras con el poder de reinterpretar el rol de las personas mayores en el espacio social, transformando su lugar legal, moral y político. (p.12)

Entre los principios generales aplicables a la Convención se encuentran la promoción y defensa de sus derechos, la valorización del rol en la sociedad y las contribuciones que pueden hacerle, la dignidad, el protagonismo y por lo tanto, la autonomía de las personas mayores. Además se pretende la igualdad y no discriminación, el bienestar y el cuidado, la seguridad -física, económica y social- la autorrealización y la equidad, tanto de género como en relación al curso de vida. La CIDHPM, además propone el buen trato, la solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria, el respeto de la diversidad y la protección jurídica, pero además incorpora la corresponsabilidad del Estado, la familia y la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor, para una participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.

Es el Estado, a través del conjunto de instituciones responsables, quien debe hacer efectivas las garantías necesarias para que los sujetos puedan desarrollar su vida, desde la perspectiva de la CIDHPM. El Estado debe regular aquello que la comunidad, la familia no pueden garantizar. Como

expresa Huenchuan (2016), las instituciones son instrumentos que pueden obstaculizar o facilitar la planificación de las acciones orientadas a las personas mayores y “su constitución como ciudadanos, en la medida en que tienen la posibilidad de proporcionar los mecanismos, instrumentos y recursos para asegurar la efectividad de los derechos” es por esto que “deben crearse y mantenerse conforme a este reto y, por cierto, a la complejidad de atenderlo”. (p. 23)

Las instituciones son también condicionantes (no determinantes) de los procesos de planificación de las políticas públicas. Las instituciones, sus estructuras, sus modos, y las personas que la componen pueden ser un obstáculo o un facilitador para los modelos de participación deseables. En otras palabras, muchas veces se simplifica y se reducen las posibilidades a la población de personas mayores, asumiéndolas homogéneas sin determinar, las identidades que adquieren, las desigualdades que subyacen, y la posibilidad real de llegar a quienes menos oportunidades tienen. Según Huenchuan (2016) Las prácticas institucionales, expresan la forma en que el Estado conceptualiza los problemas, necesidades e intereses de este sector de la población por medio de un discurso de referencia, tanto simbólico como conceptual, que sustenta las políticas y programas en su favor. Ese discurso ejerce influencia en la sociedad y en su forma de comprender a las personas mayores, el envejecimiento y la vejez o las vejezes y es por esto que entre las pretensiones más comunes aparece que la forma de abordar las problemáticas asuntos sea desde una perspectiva de derechos humanos y con un enfoque participativo.

Al formular las políticas públicas, en todo su amplio proceso, debe tomarse en cuenta la forma como se configuran los intereses y las ideas en un contexto institucional que los moldea y determina. De este modo, las instituciones consiguen incluso alterar el poder del grupo social que buscan beneficiar e interfieren en la interpretación que este hace de su realidad.

Huenchuan (2016, p. 23)

El devenir de las políticas ocurre dentro de las fronteras de la corresponsabilidad y los aportes de la ciudadanía, en este caso universitaria, para poder reflejar que la noción de participación, como derecho, es posible. La participación de las personas mayores “genera una particular noción de vejez” y que “enmarcada en el campo de la educación universitaria pública, esta noción de participación en la perspectiva social refiere a formar parte de una vivencia colectiva” Manes (2012, p. 60). Según Yuni, Urbano, Tarditi (s/f, 1) citado en Manes (2014) cuando las personas envejecen, sus redes de apoyo disminuyen y es por eso que las políticas públicas, en este caso educativas, pueden dar respuesta a

esa -y otras- problemáticas y pueden permitir “reconfigurar su red de apoyo social, apelando no tanto a la familia como principal sostén afectivo y vincular, sino a la integración con otros pares generacionales” (p. 61)

En este sentido, las políticas públicas -educativa y extensionista- como lo es la educación para todas las edades, tiene un anclaje significativo particular en las personas mayores, porque representa no solo la posibilidad -y el derecho- a la participación, a la educación, sino que “representa una oportunidad de actualización, participación social y reafirmación de sus potencialidades” Manes (2014, p, 26). La educación pública para personas mayores, es performativa de cómo son conceptualizadas las vejez, porque empíricamente resulta un espacio donde no son concebidos como sujetos de protección, de asistencia, sino son concebidos como sujetos de derechos y es desde esa lógica que las instituciones dan respuesta a las necesidades socioeducativas de las personas mayores. “se busca fortalecer sus potencialidades, a través de la actualización y adquisición de nuevos conocimientos. Aprender es posible y es un derecho en cualquier edad y a lo largo de toda la vida. Manes (2012, p. 60)

Yuni (2003) en Manes (2012) también señala que la educación es un bien social, un derecho al cual toda la ciudadanía debe poder tener acceso, no como una mercancía -en este sistema capitalista y neoliberal- sino desde una lógica de derechos. Aquí radica la importancia de la participación, como proceso democratizante, es la posibilidad de construir de manera conjunta -entre el mapeo de actores- la configuración de la política, la oportunidad contribuir a la planificación, es decir, la formulación, el diseño y la implementación de programas y proyectos para personas mayores desde una visión compartida, desde el reconocimiento de una ciudadanía activa que refleje a la participación como una herramienta para la ampliación de los alcances de la ciudadanía universitaria y que su alcance, posibilite la inclusión, el mejoramiento de las condiciones de vida y la reducción de las desigualdades.

Y para eso es importante, necesaria e imprescindible la participación de las propias personas mayores. Las personas mayores están construyendo esto que hoy llamamos los nuevos movimientos sociales. Nuevas voces están apareciendo, que tienen características particulares, que defienden su identidad, que se basan en relaciones de cooperación y solidaridad, luchan por metas acotadas específicas, desdeñan las formas tradicionales de participación política. Sus integrantes no provienen de los sectores más bajos o marginales. A veces falta esclarecer y formular más claramente los contenidos. Pero existe en la gente de edad el entusiasmo por participar. Paola, Tordó y Danel (2015, p 57)

En este contexto se destacan una serie de programas que se enmarcan en esta perspectiva de derechos y que a través de sus prácticas institucionales, sus discursos y declaraciones o normativas, son un posible horizonte que indica una nueva tendencia estatal. Sin embargo, aún coexisten y se enfrentan diariamente con nociones más tradicionales y otras formas persistentes, más innovadoras de abordar las problemáticas, siendo una tendencia en nuestro país, que las políticas públicas y sociales están orientadas por la noción de riesgo y la focalización, y que por consiguiente, asuman respuestas paternalistas, asistenciales, verticalistas o de corte autoritario, sin posibilidades reales de participación. Es a través de las prácticas e interacciones que ocurren en los intercambios entre los individuos, las instituciones y los diversos dispositivos políticos, sociales y culturales, que el proceso de humanización sigue operando durante los procesos de envejecimiento. Es mediante la participación ciudadana de las personas mayores en los diferentes modelos de organización institucional estatal, donde se generan los cambios de sentido en el imaginario social, y se proporcionan “los recursos para la subjetivación y la resignificación de su identidad personal y social”. Paola, Tordó y Danel (2015, p.337) que finalmente, tienen anclajes significativos en la identidad de las personas y la comunidad.

CAPÍTULO III: Descripción, análisis e interpretación de los datos

1. PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL ESTADO

1.1 La creación de la Universidad Nacional de Villa María como punto de partida

Como se enunció, la expansión del sistema educativo en Argentina a partir de la década de 1990, generó el crecimiento de políticas públicas que produjeron cambios importantes, aumentando la cantidad de nuevas universidades que, al crearse, estimularon la implementación de numerosas propuestas en la oferta educativa, democratizando las posibilidades de la población en el acceso a las mismas. Los modos en que son concebidas y ordenadas las tareas en torno al conocimiento, los significados, su mandato, su origen, las normas, los valores y la autoridad, cómo se distribuye el poder, entre otras cosas, se reconocen como parte de la creación de las universidades, desde una perspectiva desde la organización que podría explicar los desafíos que enfrentan en términos de organización institucional.

La Universidad Nacional de Villa María fue creada el 19 de abril de 1995 con la promulgación de la Ley Nº 24.484²⁷. El 21 de diciembre de 1994 la Cámara de Diputados de la Nación aprueba, por unanimidad, el proyecto de creación de la Universidad y el 5 de abril de 1995 el Senado la promulga, para luego sancionarla como Ley Nacional. La U.N.V.M. nació como un proyecto comunitario y regional, así lo expresa en su Proyecto Institucional y su Estatuto. El proceso para su creación implicó un trabajo colectivo que a lo largo del tiempo se consolidó como un proyecto educativo, social, cultural y político que impulsó el crecimiento de la ciudad de Villa María, Córdoba y la región.

La transformación que ha vivido la educación en la ciudad de Villa María, ha sido -y es- muy significativa. Existía ya, una amplia variedad de instituciones educativas de nivel superior, pero el surgimiento de la universidad pública, ha desembocado en lo que se conoce hoy como un gran nodo educativo regional. En este sentido, la U.N.V.M. tiene mucha participación -en la comunidad universitaria y no universitaria- y el movimiento que se produce en torno a la institución es amplio porque implica la ocupación de espacios físicos y simbólicos de modo continuo y en expansión. Su proyecto Institucional dice expresamente

²⁷El 19 de septiembre de 1995 Domínguez fue nombrado rector organizador de la UNVM por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación mediante la Resolución 493, otorgando todas las facultades y obligaciones previstas en el artículo 49 de la Ley de Educación Superior. Barberis (2018, p.67)

Las viejas universidades del país, en su mayoría ya no responden con sus carreras tradicionales a la totalidad de necesidades que hoy se manifiestan. En consecuencia, la Universidad Nacional de Villa María prevé una oferta mixta, entre carreras de larga data y otras innovadoras, siempre sobre la base de un perfil profesional realista de sus egresados, para lograr una inserción social provechosa de los mismos. Para ello articulará los patrones emergentes del conocimiento científico y tecnológico, en base a las necesidades y demandas de la presente realidad, dando prioridad a lo local y regional. (Proyecto Institucional, 1996, pág. 60)

Podemos decir entonces, que la estructura organizacional universitaria argentina es heterogénea: las facultades, escuelas, departamentos académicos, institutos, se crean en función del ordenamiento profesional y científico, generando un conjunto de unidades académicas. Una Universidad dista de ser una organización cuyas unidades están estrechamente interrelacionadas y coordinadas en pos de la consecución de un objetivo común. El núcleo operativo de la universidad está constituido por funcionarios, nodocentes y docentes e investigadores, personal capacitado que requiere gran autonomía en la planificación, organización y ejecución de su trabajo.

En el caso de la U.N.V.M., podríamos decir que es una institución de alcance medio, siendo 6275 personas egresadas y 45 carreras en total las que se desarrollan (Anuario, 2022) y la organización política en líneas generales, se caracteriza por tener la Asamblea Universitaria como máximo órgano de gobierno, el Consejo Superior y un Rectorado con sus Secretarías e Institutos. En cuanto a las áreas de conocimiento, se dividen en tres Institutos Académicos Pedagógicos (IAP). Estos se diferencian de las facultades tradicionales, que en los mismos se agrupan familias de carreras por temas. Así, existe el de Ciencias Sociales, de Ciencias Básicas y Aplicadas y el de Ciencias Humanas.

Cada uno de los IAP posee un Consejo Directivo, un Decano y una Secretaria Académica y otra de Investigación y Extensión. El Rectorado, posee una serie de secretarías vinculadas a las funciones sustantivas y procedimentales de la universidad, como, por ejemplo, la Secretaria General, la Secretaria Económica, la Secretaria de Bienestar, Secretaría de Investigación, Secretaría de Extensión, entre otras. El sistema de elección para los órganos colegiados, como unipersonales, se realiza por sistema de elección directa y por voto ponderado, según el claustro, siendo esta la configuración de la ciudadanía universitaria. Por último, también posee extensiones áulicas y participa con el dictado de carreras en el Centro Regional de Educación Superior de la ciudad de San Francisco (CRES), en Sede

Córdoba, Sede Villa del Rosario, Sede Villa Dolores y Sede Deán Funes. Universidad Nacional de Villa María. (s.f.).

Las regulaciones políticas y/o institucionales propias de la U.N.V.M., la división en áreas, departamentos o en este caso particular, en IAP, se diseñan para dar respuesta a su proyecto, condicionan, potencian e inciden en las prácticas sociales que al interior se desarrollan, teniendo en cuenta las concepciones y creencias acerca de la participación ciudadana y las decisiones que se toman a raíz de ello. Es posible que los mecanismos que se establecen, programas o proyectos que se crean, regulaciones que marcan, delimitan y a veces encorsetan la práctica universitaria en sí misma y las representaciones sociales o el imaginario social que se expresa a través de múltiples prácticas, no coincida con las regulaciones establecidas. Como se adelantaba, la organización política de la universidad, es decir, el gobierno de la U.N.V.M. se articula entre los órganos generales de gobierno. A su vez, los institutos, como el de Extensión, son los responsables primarios de actividades específicas, y en su interior alojan otras formas de organización. En el caso de Extensión, el consejo asesor es una herramienta poco explorada, ya que no aparecen registros de ello ni en fuentes primarias ni secundarias, pero según el Proyecto institucional (1996) se conforma como una unidad que asesora a la dirección del Instituto de extensión acerca de las políticas y actividades sustantivas relacionadas con extensión Universitaria. Fórmula proyectos de políticas de extensión, fórmula proyectos de presupuesto para las actividades de extensión, intervienen en la reglamentación organización y fiscalización de procedimientos y coordina con las comisiones asesoras de extensión y las secretarías académicas acciones para el programa de evaluación institucional. Al respecto de las formas de gobierno que asume la universidad, se expresa que

Eso también tiene que ver con el modelo de democracia representativa, somos espacios democráticos, las autoridades son electas para que tomen decisiones. No es que haya un desconocimiento a la opinión de los adultos mayores sino que no se estila, los modelos de democracia de nuestras instituciones no es una democracia participativa, no hay ni siquiera instrumentos de democracia semi directa como una consulta popular o un referéndum para tomar alguna decisión, eso no es que excluya la opinión de los adultos mayores sino que no se estila, no se usa como herramienta la opinión de los miembros la comunidad universitaria.(E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Si bien la universidad tiene un modelo de gobierno representativo, donde sus autoridades son elegidas para conducir la institución, el régimen de gobierno aún no permite el voto directo de las personas mayores, por no estar inscriptas al programa como estudiantes universitarios. Eso se traduce en obstáculos para establecer representatividad y mecanismos de selección y elección de representantes

en el gobierno universitario. Sin embargo, la extensión universitaria es el canal por el cual es posible que la opinión de las personas mayores y los procesos que involucran toma de decisiones con respecto a la política universitaria, se conduzca.

Las regulaciones implementadas (institucionales o políticas) y por supuesto los modelos de estado, han modificado y modifican el perfil y la estructura organizativa de las universidades y por lo tanto, sus prácticas. Sin embargo, no podemos hablar de estructuras organizativas homogéneas, todo lo contrario, quienes conforman los programas y proyectos universitarios, quienes conforman el mapa de actores de una política pública educativa, lo hacen en condiciones diversas, a veces dependiendo del instituto o facultad a la que pertenecen, el cargo, rol o tarea que asumen, las actividades que realiza, la cantidad de personas con las que se interviene, la participación activa en actividades políticas o de formación, la coyuntura y el modelo estatal, entre otras cosas. Este desequilibrio entre las prácticas, las concepciones y situaciones concretas, se cristaliza en el cotidiano, se asumen rutinas y se realizan pluralidad de tareas o acciones que no están enmarcadas necesariamente en los reglamentos, pero que se constituyen como prácticas naturalizadas, instituidas y otras veces con una fuerza instituyente, vienen a romper con lo conocido.

La UNVM surge en un momento en el cual la cuestión de la globalización se ha instalado como un componente fundamental para comprender el funcionamiento social desde una perspectiva de crisis. (...) Con la recuperación de la democracia, el modelo de Estado burocrático-autoritario pierde legitimidad en Argentina, pero las políticas neoliberales en la economía continuaron teniendo vigencia hasta que encontraron su límite en la crisis del 2001-2002. Específicamente en el campo educativo se produce una descentralización de servicios del ámbito nacional al provincial, y de este al ámbito municipal. Sin embargo esta transferencia no tuvo una correlación respecto a los recursos necesarios para encarar la prestación del servicio. En este marco se generaron nuevas universidades con intención de responder a las inquietudes y necesidades regionales, tal es el caso de la Universidad Nacional de Villa María. Barberis (2018, p.23)

El crecimiento exponencial de la U.N.V.M. desde su creación, hizo necesario replantear las capacidades organizacionales de la institución y por lo tanto también del Instituto de Extensión, a los fines, de mejorar los procesos de gestión y formación de los actores que desarrollan sus actividades en el Instituto y que intervienen en problemas sociales que implican cambios en lo socioeconómico, lo

político, lo cultural, que derivan en sociedades más fragmentadas. Cabe aclarar que, en 1997, comenzó el dictado de clases en la primera sede, en paralelo a la incorporación de la Universidad al Consejo Interuniversitario Nacional. Luego de que en ese mismo año, se adquiere el terreno para la construcción de la Ciudad Universitaria, comienza una nueva etapa de proyección, y así es cómo 1999, se transforma en un año clave, inaugurando la primera etapa de la Ciudad Universitaria, eligiendo por primera vez Rector organizador y creándose el P.E.UA.M., que le otorgó identidad a las prácticas extensionistas en esta universidad.

El programa tiene ese halo de fundacional de la Universidad, fue uno de los primeros programas que tuvieron alto impacto en la comunidad, no te puedo precisar la fecha la Fundación pero estoy seguro que desde el año 98, 99 máximo, porque nació prácticamente con las actividades de la Universidad es uno de los programas más emblemáticos que tiene la universidad, ni hablar en materia de extensión, el programa más reconocido (...) está dentro del ámbito del Instituto de extensión, que es multifacético.(E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Es preciso destacar, que la creación de la U.N.V.M., responde a una lógica de trabajo continuo en el que se integraron personas destacadas de la comunidad educativa de la ciudad, pero también otras que configuraron un mapa de actores diversos que representaban distintos sectores. La importancia de que los procesos de decisión involucren a actores locales, regionales y externos para poder satisfacer las demandas y necesidades de la población de manera efectiva, fue -y es- fundamental. Según Barberis (2018) que exista un compromiso por parte de los actores políticos en todos los niveles para construir y consolidar una democracia plural, fue necesario para la creación y sostenimiento de esta Universidad como de los proyectos que la misma fue consolidando, aunque no niega la existencia de algunos procesos de decisión de corte autoritario, que posiblemente son el resultado del poder de algunos actores que dentro de esta organización, son decisores de gran capacidad de acción.

Lo importante es destacar que la UNVM, así como su conductor y el resto de los integrantes de esa etapa, siempre hicieron esfuerzos para integrarse a la ciudad de Villa María. Es un ejemplo la incorporación de egresados de otras universidades para integrar el padrón de egresados con el fin de habilitarlos para participar en la toma de decisiones referidas a la Asamblea Universitaria y votar por las autoridades. Esto es una muestra cierta de la preocupación por generar mecanismos de democracia participativa que generen genuina incidencia en la toma de decisiones. Barberis (2018, p.74)

El proceso de toma de decisiones, entonces, requirió de diversos actores políticos locales que provenían de partidos políticos diversos y de distintos enfoques políticos educativos, así como de las más diversas áreas y de distintas cosmovisiones religiosas, e incluso provenientes de los medios de comunicación o hubo aquellos actores que individualmente se comprometieron y se sumaron a este proceso. A la vez, es preciso recordar que, entre estos esfuerzos por pensar una Universidad abierta e integrarla a la comunidad, el rector organizador “facilitó el desarrollo del Programa de Extensión Universitaria para Adultos Mayores (P.E.U.A.M.) que tuvo importante impacto y trascendencia” (p.86)

En la creación de la UNVM se puede observar en funcionamiento el concepto de democracia participativa como un componente decisivo del perfil institucional, del inicio, el grupo promotor tuvo en cuenta la situación desde la que se partía y en el desarrollo de su actividad para construir la decisión se fue consolidando como equipo, cuyo funcionamiento del comité pudo articular con los comités del Consejo Deliberante de la ciudad, de la legislatura provincial, del Congreso Nacional y del equipo del Ministerio de Educación de la Nación. Barberis (2018, p.88)

El proceso de toma de decisiones para la creación de la U.N.V.M. se basó en una visión democrática participativa y plural, y resultó relevante que actores locales y regionales tuvieran una participación efectiva en ese proceso para garantizar su legitimidad, como expresa Sanhueza (2004) la participación ciudadana también otorga legitimidad al proceso y a la institución que lo impulsa. Sin embargo, la elección del rector organizador sólo por parte de actores externos legalmente habilitados, generó una ruptura en el proceso decisorio y llevó a una pérdida de legitimidad, lo que para Barberis (2018) demuestra la existencia de cierta fuerza instituyente de carácter autoritario en la construcción de las políticas, en este caso, universitarias. Es posible evidenciar en los diálogos de la planta de funcionarios la continuidad de esta fuerza instituyente aún en la actualidad:

La decisión es institucional, podemos consensuar y a veces las decisiones va todo de una manera orgánica porque todos pensamos lo mismo, pero si no pensamos lo mismo, hay una organización jerárquica y la tienen que saber. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

1.2 La extensión universitaria, entre la universidad y la sociedad

El Proyecto Institucional (1996), explica que las actividades de extensión que se llevan a cabo, se canalizan a través del Instituto de Extensión dependiente de Rectorado y de las Secretarías de Investigación y Extensión con las que cuentan los tres IAP. El Instituto de Extensión participa a través de funcionarios/as, docentes y nodocentes en detección de demandas, programas de pasantías, en

programas de capacitación y divulgación, en la conexión permanente con graduados/as y en proyectos de satisfacción de demandas comunitarias. Todas estas actividades responden a los fines de la Universidad.

La extensión universitaria, es en un sentido amplio, un proceso de comunicación entre la universidad y la sociedad, basado en el conocimiento científico, tecnológico, cultural, artístico, humanístico, acumulado en la institución y en su capacidad de formación educativa, con plena conciencia de su función social. Las actividades de extensión universitaria forman parte, conjuntamente con las actividades de docencia e investigación y gestión, de las funciones sustantivas de la universidad, constituyéndose por esta razón en uno de sus pilares. Estas son el instrumento a través del cual se fortalece el vínculo entre la Universidad y la comunidad a la que pertenece, aportando reflexiones sobre fundamentos epistemológicos de la producción del conocimiento, y de la cual recibe inquietudes y demandas que deben retroalimentar este proceso.

La extensión universitaria es, en este sentido, uno de los pilares de la Universidad, junto con la docencia y la investigación que procura jerarquizar la función social de la universidad como instrumento de fortalecimiento del vínculo entre universidad y comunidad. En su proyecto Institucional, la U.N.V.M. expresa en el título IV La proyección comunitaria, en el capítulo 2, dedicado a la Extensión, que las acciones de Extensión Universitaria se orientan a diseñar y a poner en práctica diversas estrategias que pueden impulsar la capacitación y estimular la difusión del conocimiento cultural, científico y tecnológico. De este modo es posible potenciar la vinculación con el medio local, regional, nacional e internacional.

Además, tomando como punto de partida algunas ideas surgidas al interior del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al decir de la extensión universitaria se destaca lo siguiente:

Entendemos la extensión como espacio de cooperación entre la universidad y otros actores de la sociedad de la que es parte. Este ámbito debe contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y está vinculado a la finalidad social de la Educación Superior: la democratización social, la justicia social y el derecho a la educación universal; se materializa a través de acciones concretas con organizaciones sociales, organizaciones gubernamentales y otras instituciones de la comunidad, desde perspectivas preferentemente multi e interdisciplinarias. Las acciones de extensión deberán desarrollarse desde un enfoque interactivo y dialógico entre los conocimientos científicos y los saberes, conocimientos y

necesidades de la comunidad que participa. La extensión contribuye a la generación y articulación de nuevos conocimientos y nuevas prácticas sociales, integra las funciones de docencia e investigación, debe contribuir a la definición de la agenda de investigación y reflejarse en las prácticas curriculares. (Acuerdo Plenario 811/2012 del Consejo Interuniversitario Nacional)

En este contexto, la Dirección de Desarrollo Social y Cultural (DDSC), ha definido su perfil acorde a la demanda que la realidad política, social e histórica, acompañando los procesos de cambio social y de las transformaciones societales. Además, se desarrollan propuestas de trabajo extensionista, en el sentido de integración y articulación universidad y comunidad, como así también articulando e integrando la extensión, docencia e investigación. Se desarrollan múltiples programas, proyectos y actividades, que posibilitan hacer de la extensión un puente, pensado por fuera de la filantropía, superando la fragmentación con la que habitualmente operan las instituciones en este sistema. Entre ellos, como se anticipaba, desde 1999, se desarrolla el P.E.U.A.M., el programa de extensión universitaria para personas mayores, construido desde un saber pedagógico – comunitario y del desafío de revisar qué significa la educación para todas las edades y de qué manera se puede dar continuidad a la educación permanente en la universidad, en el marco de las profundas transformaciones socioculturales del envejecimiento como proceso.

La política de extensión, producción de tecnología y transferencia de la institución, está referida a la organización de ciclos de formación y capacitación, asesoramiento, actividades de recreación, encuentros, conferencias, jornadas, seminarios y talleres, entre otros, que tienen un alcance territorial que se extiende más allá de Villa María y Villa Nueva, provincia de Córdoba, alcanzando territorios regionales, provinciales, nacionales e internacionales. Según el Proyecto Institucional (1996), el Instituto de Extensión participa a través de docentes y “trabajadores académicos” en la detección de demandas, los programas de pasantías de “trabajadores académicos”, los programas de capacitación y divulgación, la conexión permanente con graduados y graduadas, los proyectos de satisfacción de demandas comunitarias, es decir, actividades que responderán a los fines de la Universidad.

La exploración del marco referencial general, entendiendo por esto, a todas las regulaciones políticas e institucionales que circundan el proyecto institucional de la U.N.V.M. y del Plan Estratégico Institucional, permiten comprender algunas de las funciones del Instituto de Extensión y de la DDSC. Según el Manual de Misiones y Funciones (Res. Rec 017/1998) la dirección del Instituto de Extensión

tiene como misión asistir al rectorado en el diseño de una política extensionista, así como en la ejecución y control en los términos aprobados por la máxima autoridad, a la vez que entre sus funciones se encuentran la de coordinar las reuniones del Consejo Asesor de Extensión, entender en el apoyo administrativo necesario al funcionamiento del Consejo Asesor de Extensión, también organizar, promover y controlar las actividades universitarias de transferencia científico-tecnológica, prestación de servicios a terceros y desarrollo socio-cultural de la comunidad, en el marco de las reglamentaciones vigentes y de las políticas resueltas por el Consejo Superior.

Asimismo, asesora al personal docente en materia de formulación de proyectos de extensión y patentamientos, en términos de las fuentes de financiamiento nacionales y extranjeras, y de los trámites necesarios para su consecución, como también intervenir en el diseño y actualización de un sistema de información permanente de las actividades de extensión, en coordinación con la Secretaría de Planificación Técnica y Servicios, a cargo del desarrollo del sistema de información de la Universidad. Otras de las funciones según el Manual (1998), son aplicar en la administración general subsidios, becas y otros mecanismos de apoyo económico para actividades de extensión, en el marco de las pautas fijadas por el Consejo Asesor de Extensión y las resoluciones del Consejo Superior, entender en la ejecución de las actividades administrativas relacionadas con las pasantías y en el desarrollo de relaciones institucionales nacionales e internacionales pertinentes a las actividades sustantivas de la Universidad.

Por otro lado, la DDSC tiene como misión asistir a la Dirección del Instituto de Extensión en la organización, promoción, seguimiento y evaluación de actividades universitarias de desarrollo social y cultural, orientadas a estimular y promover en la sociedad, los procesos de organización social, de educación popular y los distintos instrumentos que contribuyan a revertir las desigualdades existentes, centrándose en lo educativo y cultural, evitando el asistencialismo, entre otras cosas. Y entre sus funciones podrían mencionarse intervenir en actividades que permitan identificar las necesidades de desarrollo social existentes en la comunidad, entender en la convocatoria, recepción y controles formales de proyectos de desarrollo social. Manual de Misiones y Funciones (Res. Rec. 017/1998). Al respecto de esto, algunos relatos expresan que:

(...) la vinculación con la comunidad, hay una cuestión de ida y vuelta dialéctica entre la comunidad y la institución universitaria (...) generamos comunidad. Me parece que la clave para seguir fortaleciéndose es estar atento a los cambios que van sucediendo en el mundo. Estamos cumpliendo una instancia de vacancia. Lo cierto es que en el ámbito de lo privado también se

va generando, pero nunca en la magnitud de lo que nosotros estamos haciendo (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Ser parte del proyecto institucional significa para la extensión, construir un saber pedagógico, comunitario, social, compartido de la acción política y del desafío de revisar el hacer y el saber, porque aún frente a las coyunturas más desalentadoras que buscan convencer que la educación solo es para quienes se esfuerzan, es posible situar una política educativa para todas las edades, como Estado que está obligado a garantizar lo que, por derecho, es de todos y todas. Es por esto, que el surgimiento del P.E.U.A.M. se asume como una acción estatal oportuna para el desafío que presenta que las personas envejecan con condiciones de vida adecuadas en todos sus ámbitos, pero específicamente en el ámbito educativo.

1.3 Política pública, educativa y extensionista: P.E.U.A.M.

La formulación, diseño e implementación del P.E.U.A.M. en el Instituto de Extensión implica vincularlo con la relación permanente del Estado en la sociedad y la ejecución de políticas públicas que tienen incidencia directa en la vida cotidiana de las personas mayores, a la vez que cristaliza el compromiso social de la universidad pública. Bajo esta lógica, la universidad se constituye en el espacio real de desarrollo de una política social -pública, educativa y extensionista- que pretende revertir problemáticas sociales que incluyen fragmentación y exclusión en el campo educativo. Respecto a esto, es posible afirmar que la educación superior es un bien público, un derecho humano, universal y además, un deber del Estado. Por lo tanto, el conocimiento constituye un bien social, colectivo y estratégico al que deben tener acceso todas las personas sin distinción de edad, social, género, etnia, ni religión.

El acompañamiento a las personas (...) el Estado los acompaña con su realización personal haciendo algo que les gusta, haciendo algo que siempre quisieron hacer y no tuvieron el tiempo, la posibilidad de hacerlo y en esta etapa de la vida tiene el tiempo, que la universidad les dé la oportunidad. Son derechos humanos, hay un derecho humano el acceso a la cultura, el acceso a la recreación, indudablemente no son derechos, sino un derecho humano y más en una población que es vulnerable, no es la población adulta en edad laboral, es una población muy vulnerable. Entonces garantizar la posibilidad el acceso a la cultura, la recreación a bienes culturales es un aporte. Me parece muy significativo.(E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Como se mencionó el ámbito específico para la coordinación del P.E.U.A.M., dentro del Instituto de Extensión, es la Dirección de Desarrollo Social y Cultural, porque según Universidad Nacional de Villa María [UNVM], (s/f) dentro de esta área se optimiza el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, en su contexto, afianzando los valores e identidades, como también atendiendo a

necesidades y demandas de los diferentes grupos de la comunidad. Por otro lado, otra línea sólida es la promoción del desarrollo cultural, aspecto intrínseco de las personas y que, esta Dirección, aborda a través de su dimensión dialógica, pedagógica y transformadora. Por ello, el Programa se enmarca dentro de este ámbito, ya que es una propuesta que se fundamenta principalmente en la educación permanente o la educación para todas las edades, en la búsqueda del conocimiento y la realización personal a lo largo de la vida.

El antecedente inmediato de la creación del programa, según UNVM (s/f), son las UUNN de La Plata, Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Entre Ríos, Tucumán, Santiago del Estero, Río Cuarto, San Juan, San Luis, Catamarca, Córdoba y la del Comahue, que han elaborado y desarrollaron Programas para Personas Mayores. La experiencia local se realiza en base a la declaración de las Naciones Unidas, conocidas como “Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad” (Resol. 46/91) que postula la necesidad de ofrecer servicios educativos, con el fin de promover la autorrealización y la integración social, asumiendo que las personas mayores deben tener acceso a programas educativos y de formación adecuados y que deben tener acceso igualitario a recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Es necesario retomar que en la década de 1990 fue “muy fuerte en el afianzamiento de la lógica eficientista y neoliberal en las universidades” y que esto consolidó algunas creencias en relación a la educación para personas mayores como una mercancía “que aquellas personas con cierto poder adquisitivo pueden acumular y adquirir como credenciales no sólo de actualización, sino de transitar un determinado tipo de vejez”. Yuni (2006, p. 5).

Es posible afirmar, que durante la creación y desarrollo del programa -desde 1999 hasta 2019- el proyecto tomó como punto de partida la necesidad de prevenir factores que “influyen en el fenómeno de envejecimiento” (UNVM, s/f) entendiendo la realidad de las personas mayores de 60 años, conectándose sobre todo a la comprensión de un escenario macrosocial. El proyecto está atravesado por el contexto microsociales, histórico, político y cultural, y educativo y desde fines de 2019, el programa incorpora una nueva perspectiva, haciendo referencia a la Ley 27.360 que aprueba la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos humanos de las Personas Mayores y que en sus artículos 20, 21 y 22, expresa que los Estados Parte garantizarán el ejercicio efectivo del derecho a la educación de la persona mayor, el derecho a la cultura y el derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte.

El proyecto en sus orígenes asumió como objetivo general desarrollar una política educativa para las personas de edad atendiendo a las características propias en la etapa evolutiva y sus necesidades de educación permanente, mientras que en la actualidad -y a partir de 2019- asume a la vejez y el envejecimiento como una categoría social y cultural emergente, superando una mirada médico biologicista acerca del envejecimiento, ya no como una etapa parte de la evolución de los seres humanos, sino a la vejez, como parte de un proceso, de un ciclo o trayectoria vital. UNVM (s/f)

Asimismo, se propuso como objetivos específicos acercar la Universidad a las personas mayores, creando un espacio de aprendizaje e intercambio; Estimular el uso del tiempo libre de manera creativa y enriquecedora para el desarrollo personal posibilitando la formación de nuevos vínculos sociales; Brindar la posibilidad de la formación permanente, facilitando el acceso al conocimiento y la comprensión de su propio proceso educativo; Propiciar espacios de participación, solidaridad y comunicación entre las personas mayores, su familia y comunidad y desarrollar y consolidar la salud, sus capacidades creativas, cognoscitivas y sociales contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida. (UNVM, s/f). En la actualidad, los objetivos específicos continúan utilizándose como parte del fundamento del programa, incluyendo modificaciones en relación al medio ambiente, a la vez que se incluyeron algunos aspectos en relación al entorno educativo digital, posibilitando la incorporación de nuevos modelos pedagógicos, vinculado a las tecnológicas, las comunicaciones y las emociones.

Además, según el Dossier “Veinte años” el programa de extensión universitaria “conceptualmente significa una política educativa con estrategias de intervención que permiten la inclusión del adulto mayor en proyectos de prevención, capacitación, formación, fortalecimientos de nuevos vínculos socio-afectivos entre otros.” (p.1) El documento elaborado a veinte años de la creación del programa, incorpora como eje central el aspecto socio-educativo y asume al proyecto como “socio comunitario” y describe la población que asiste al mismo en 2019. Respecto a ello, expresa que la matrícula es de 327 personas y aclara que el 90% de esta población está constituida por mujeres, haciendo referencia a la “feminización de la vejez”. A su vez, el programa estaba dirigido a personas mayores de 50 años de edad y asimismo, el grupo más representativo estaba constituido por quienes tienen entre 60 y 70 años. El Dossier, además explica que las personas mayores que asisten tienen una trayectoria educativa previa, aún sin ser esta una condición para acceder al P.E.U.A.M. En relación al nivel educativo en 2019 daba cuenta de datos como nivel secundario completo (50%), seguido por terciario

(32%) y universitario (10%) completo y en menor medida personas con primario completo (8%).

Dossier: Veinte años. (2019). Fuente secundaria

Por otro lado, el documento también observa la brecha de tiempo de participación de las personas mayores, siendo gran mayoría quienes asisten hace por lo menos 1 año (29%), mientras que lo secunda un gran porcentaje que asiste por lo menos hace 2 años (21%). Entre 3 y 5 años asiste un 20% de las personas entrevistadas. Asimismo existe un porcentaje menor de personas que asisten hace más de 15 años (11%) de manera sistemática. Este dato, revela también que la mayor parte de las personas que forman parte de los talleres (en 2019) lo hacen de manera continuada entre 0 a 2 años, siendo una brecha de tiempo no prolongada, a pesar de que el programa es más remoto.

En relación a las razones por las que eligen participar de este proyecto, se menciona que la mayor parte de las personas refiere a mantenerse activo física e intelectualmente, lo que significa un 27% del total. Asimismo un 17% lo elige porque entiende que le permite hacer actividades que quisieron realizar en otras etapas de su vida y no pudieron, es decir una intención de hacer lo postergado. Mientras que, un 15% argumenta que elige participar para aprender cosas ya que mejoran la situación personal, y el 14% lo elige por necesidad de integrarse a un nuevo grupo social, hacer amigos o salidas con otras personas. El Dossier (2019) aporta también información sobre adaptarse a los cambios propios de esta etapa de la vida, como la jubilación, el nido vacío, la viudez, entre otros y ocupar el tiempo libre, son las razones que eligen el 20% de la población para justificar por qué asisten. Por último, los que eligen este espacio de talleres grupales para combatir el paso del tiempo, son el 6% de la población.

También el documento hace referencia a si las personas mayores se sienten integrantes de la Universidad Nacional de Villa María y el 66% de las personas responden que sí, mientras que el 28% se sienten muy integrados. Quienes se sienten poco o nada integrados a la Universidad, una minoría, explica que es por qué no hay actividades académicas o bien estas no se socializan, es decir, no tienen conocimiento. Además de la distancia al campus universitario. También se hace referencia al costo de los talleres, y al respecto es relevante mencionar que desde sus inicios hasta el 2019 incluido, el programa tenía un costo de inscripción y de cuotas mensuales. Dossier: Veinte años. (2019). Fuente secundaria

(..) trato de transmitirles a la gente que voy conociendo nueva, de lo que ha sido el PEUAM y lo que es y cuál era el espíritu del PEUAM, lo que significó para nosotros, para mí significa muchísimo, ya te digo justo la pérdida después de mi madre ingresé al PEUAM en el 2005, fue mi escapada, o sea que se dieron un montón de situaciones, pero la gente que encontré la verdad que fue maravillosa y pasaron varios, paso Costa (*fue director del Instituto de Extensión hasta 2007*), después vino Adriana (*la directora de desarrollo social hasta 2018*), de Titi (*fue la*

asesora pedagógica de la dirección hasta 2018) después las nuevas coordinadoras, pasaron mucha gente, pero todas nos dieron un lugar, valoraron lo que nosotros realmente éramos y queríamos hacer, que este no era solamente venir a aprender cosas. (Ilorra) Lo sigo queriendo, pero no representa hoy para mí lo que era antes, no nos representa. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Es posible asumir que se ha producido una transformación al interior del Programa, un cambio de gestión, conducción y posicionamiento ético político que implica nuevos desafíos para el P.E.U.A.M. Durante veinte años, (1999-2019) la dirección del Instituto de Extensión, directora de DDSC, las personas responsables de coordinar el espacio fueron las mismas. Cuando cambia la dirección del Instituto de Extensión, producto del resultado de elecciones universitarias en el año 2019, se modifican también las personas que conducen, llevan adelante la planificación del programa, es decir, la formulación, el diseño y la implementación del programa, siendo este el punto de partida para la reconfiguración del proyecto.

Pude de alguna manera pensar con quienes coordinaban el programa y repensarlo, resignificarlo y tratar de favorecer el crecimiento del programa. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Cambia de gestión la dirección del Instituto, coincide que la directora de Desarrollo Social se jubila, la asistente pedagógica también se va, justo queda mi compañera que ella estuvo siempre relacionada con el PEUAM, ella me dio la posibilidad porque cuando se va la directora es como que yo no sabía mucho cómo iba a quedar mi función y quedamos las dos como coordinadoras. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

A la coordinación del programa la asumen dos personas, a la vez que queda vacante el espacio de conducción de la DDSC. En el 2019 se reformula el proyecto -escrito- del programa, basado en el paradigma de envejecimiento activo, para incorporar un enfoque de derechos humanos. De este modo, se nutre de los aportes de la CIDHPM como anclaje para la planificación de un programa *para y con* personas mayores. En esta misma lógica de transformación, las áreas Humanístico – Cultural, Artístico – Expresiva y Cuidado de la Salud, también se modifican para reorganizar los talleres en 4 áreas de interés, Humanidades y Ciencias Sociales, aquellas que involucran el conocimiento de lo social en la vida cotidiana de las personas mayores; la Expresión artística y cultural, que son propuestas de prácticas artísticas; el Cuidado de la salud, de prácticas que apuntan a conservar la capacidad física, social y expresivas del movimiento y bienestar integral y el área de Medio ambiente y desarrollo

sostenible, orientado a la preservación y al mejoramiento del hábitat, difusión y concientización del medio ambiente. (UNVM, 2024).

A partir del 2020, se propone además, como cambio fundamental, la realización de convocatorias anuales abiertas, que implican la posibilidad de democratizar la propuesta, de organizar y cristalizar procesos de selección, criterios de evaluación y planificación de actividades con un enfoque estratégico participativo.

(...) la base del programa se sostiene la esencia del proyecto en sí, pero, desde que estamos nosotras y también acompañando a la nueva gestión, surge la posibilidad de modificar algunas cuestiones como por ejemplo hacer convocatorias todos los años, una convocatoria abierta a la comunidad tanto universitaria como la comunidad de Villa María y la región, donde invitamos a las personas a presentar propuestas de talleres. Creo que eso es un punto de inflexión entre el PEUAM anterior, antes, todos los años se renovaba la propuesta del tallerista anterior y no era más que pedirle si el año que viene vas a querer seguir, tráeme tu currículum el mismo proyecto. (...) la posibilidad de replantearlo de modificarlo generó en profesores que venían de antes ciertas resistencias a evaluar su taller (...) coincide con el cambio de gestión. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Enmarcar la propuesta intencionalmente en un trabajo coordinado, consiste en ordenar y sistematizar la tarea, anticiparse a posibles demandas, responder a necesidades educativas, pedagógicas, sociales y reflexionar acerca de procesos curriculares, organizacionales e institucionales. El cambio de gestión, de coordinación del programa, permitió un trabajo sistemático, reflexivo, de acompañamiento y revisión de los diferentes talleres y propuestas del P.E.U.A.M. que derivó en sostener y/o modificar algunas prácticas instituidas.

Tenemos libertad de plantear las bases, siempre por supuesto coincidiendo con la directora y presentándoselas, tenemos la posibilidad de formular esas bases y tratar de que la persona que presente la propuesta haya tenido alguna experiencia en algún taller o algo alguna dinámica alguna experiencia con personas mayores, no es excluyente, pero es algo que modificamos que anteriormente no, no había ningún requisito. Era solamente el interés de querer dar un taller que a lo mejor venía gente que daba un taller de cerámica en una guardería y no es lo mismo cerámica en la guardería que acá, con personas mayores en una universidad. (..) es un poco más democrática, más formal, la posibilidad de evaluar los proyectos que va a tener en el programa durante el año. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

El programa se caracteriza por la participación de las personas mayores, eso es innegable y es lo que le otorga identidad, pero el cambio de gestión -política ideológica- hizo replantear las bases de la conducción de este proceso. Parte de la fortaleza que sostiene el proyecto es la trayectoria del mismo, y que durante veinte años se haya desarrollado en un mismo espacio físico bajo una misma lógica y de manera ininterrumpida es un hecho muy relevante para la construcción de identidad y de comunidad del P.E.U.A.M.

Cambió el programa y no es ajeno a otros programas que tenemos en la universidad. Bienvenidos sean los procesos de evaluación seguimiento y acompañamiento de cada uno de los proyectos que desarrollamos, porque eso da cuenta de la resignificación de ese programa y también de la recontextualización, digo en la sociedad hace 25 años, 20 años no era la misma, el Adulto Mayor de 50 años no es el mismo ahora (...). Un programa susceptible de ser revisado, evaluado, acompañado, es un programa que según mi entender se fortalece día tras día, año tras año, y creo que el PEUAM es donde más notoriamente se han producido las transformaciones, desde la edad de los participantes, la oferta a través de una convocatoria pública, la orientación en tres líneas y de alguna manera también la orientación a la hora de presentar una propuesta, ni que hablar de la transformación en cuanto a espacios y que ahora nuestros participantes del PEUAM participen dentro de la comunidad universitaria (...) sí, creo que ha sufrido transformaciones y que va a seguir sufriendo y que eso hace de la fortaleza dentro del programa del 2019 para acá sí. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

El programa, susceptible de transformarse, se constituye como un lugar habitable por múltiples actores, heterogeneidad de miradas y diversidad de posiciones acerca de sus implicancias. Aquellas personas que conforman la ciudadanía (personas mayores de 60 años) en este programa, entienden que el P.E.U.A.M. es una oportunidad, la posibilidad de visitar o revisitar el espacio áulico, la evidencia de que es posible aprender a lo largo de la vida, la intención de recuperar aquello que fue postergado, la universidad como el ámbito educativo para todas las edades.

El PEUAM me ha dado la oportunidad de conocer la universidad porque yo siempre tuve esa cosita de no poder haber sido una estudiante universitaria, me encanta decir que vengo a la universidad y me siento muy bien, es un ámbito donde uno se mueve con tranquilidad, con confianza, me ha tocado grupos lindos. El PEUAM me dio eso, de la posibilidad de ser una alumna universitaria a los 60. (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

Es como una escuela para adultos para mí, donde podemos intervenir libremente, en el sentido de expresarnos libremente, los profesores nos dan esa oportunidad y de aprender, siempre aprendemos, todos los días, aunque hayamos hecho una escuela primaria, una escuela secundaria, pero siempre seguimos aprendiendo y eso es la oportunidad que nos dio el PEUAM. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Yo ya pasé por la Facultad y ya hice todo lo que tenía que hacer con respecto a obligaciones de estudio y todo. Siempre aprendes y me gustó (...) He tenido muchas satisfacciones y las he disfrutado mucho en el PEUAM. Valoro y sostengo toda esa actitud que los profesores para enseñar (...) tienen una paciencia extrema, explican diez veces, tienen muy buena onda, son unos seres humanos maravillosos, van con una sonrisa y se vuelven con una sonrisa, nos hacen sentir, no como niños, sino en esta etapa de la vida como adultos mayores con raciocinio, con voluntad propia, con manejo de sus libertades, nos hacen sentir que podemos lograr ese tipo de cosas. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Para mí significó una escuela que no tuve, porque yo tengo muy poca escuela, tuve el tercer grado de la primaria nada más, así que el PEUAM me enseñó muchísimo. (...) fue para mí algo que no tuve de joven, tengo 76 años y sigo participando en lo que puedo y me encanta. Venir a la universidad significa ir a la escuela que no tuve, me gustó el compañerismo de todos, de

todo, nunca tuve problemas con ninguno ni con los alumnos, con compañeros, ni con los maestros, estuve conforme con todo, para mí fue una escuela primaria y secundaria y universitario. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Es evidente que aun cuando se modifiquen prácticas sociales que involucran cambios o transformaciones trascendentes, como la mudanza de un espacio físico a otro totalmente diferente, la pandemia y las ausencias o la obligatoriedad del encuentro virtual o híbrido, las transformaciones en la estructura organizativa, que inciden en posturas políticas ideológicas diversas, los cimientos del programa siguen vigentes e inalterables para las personas mayores. Se trata quizás de una cultura organizacional arraigada, en la que conviven incluso posicionamientos y perspectivas opuestas o divergentes, pero que hacen de esta trama institucional un lugar sólido, pero flexible, una identidad común. Como expresa Cunill (2004) es a partir del “reconocimiento de la diferencia, se origina de la conciencia de la vida en comunidad, cuya efectividad exige, a su vez, esfuerzos no a través de la mera reciprocidad” (p.71) y agrega que la participación social y la solidaridad en la construcción de una identidad ciudadana fuerte, promueve la construcción de sentido de comunidad.

Otros actores como trabajadores/as del Estado (docentes), técnicos (coordinación) y la autoridad política (funcionarios) también otorgan sentido a la política pública, performan lo social y traducen aquello que vivencian con respecto a la formulación, diseño e implementación del programa para personas mayores, asumiendo que además debe ser un lugar propicio para la co-construcción de las vejezes, para aquella dimensión sociocultural que implica el proceso de envejecimiento y que involucra otros aspectos que no están sesgados solo por la educación como única motivación. El P.E.U.A.M. significa

La revalidación del Adulto Mayor la resignificación, desde un lugar de interacción, desde un lugar de integración. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Para mí, es un espacio para adultos mayores, pero también yo lo veo como un espacio para nosotros en el futuro (...) todos estos espacios para adultos y adultos mayores se están multiplicando porque son una necesidad. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

El PEUAM significa un espacio de contención. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

Imagínate que para mí significa todo. Es un compromiso muy grande que tenemos con las personas mayores. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Generamos comunidad. Me parece que la clave para seguir fortaleciéndose es estar atentos, estar atentos a los cambios que van sucediendo en el mundo. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

El programa, puede ser un espacio naturalmente donde el adulto mayor encuentre y encontremos en su oportunidad, un lugar de socialización, un lugar que no es fácil, para alguna gente no es fácil socializar. Entonces tener un lugar donde te encontrás con otros y otras que están en similar circunstancia a la tuya, hay mucha gente que enviuda que ha encontrado en el PEUAM un bálsamo, un lugar donde poder conversar compartir con otras y otros adultos mayores y bueno, la verdad que tener a mano esta posibilidad creo que es fantástico para cualquier adulto mayor. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Estas primeras afirmaciones, responden posiblemente a un posicionamiento participativo, tanto de las personas mayores, como de otros actores, docentes, coordinación y planta de funcionarios. todas las discursividades hablan de un programa conocido al que asumen como propio, de un lugar que es posible revisar y co-crear, porque no resulta ajeno. Si bien algunas narrativas dan cuenta de modificaciones que alteran la razón de ser del programa y manifiestan cambios dramáticos al interior del mismo, algunos datos reflejan que no son modificaciones sobresalientes. Además, algunas fuentes secundarias como inscripciones anuales (2023) dan cuenta del alcance del programa y de las características del mismo y que de algún modo se pueden cotejar con algunos datos vertidos por el Dossier (2019).

Según estos datos actuales, -con un corte al 13 de marzo de 2023- no existen grandes variantes. La matrícula disminuyó, como así también disminuyó la cantidad de talleres que se dictan, siendo el total de personas inscriptas 152 (la mitad que en 2019), sin embargo, el 88% es una población que se autopercibe como femenina y el rango de edad más representativo sigue siendo las personas entre 60 y 70 años de edad, siendo casi el 60% del padrón. Acerca del recorte de talleres, es posible decir que el recorte de programas sociales, exacerban las desigualdades sociales e instan a un proceso de desciudadanización. Kymliclka y Norman (2002),

A su vez, el programa continúa expresando que no hay condiciones previas para el ingreso en términos educativos, pero quienes ingresaron en el 2023 han alcanzado mayor titulación que en 2019, ya que el 42% completó el nivel de educación superior no universitario y el 29% el nivel educativo superior universitario. (Fuente secundaria, padrón inscripción, 2023). Además, como se expresaba anteriormente, el programa fue históricamente arancelado, lo que puede haber constituido alguna barrera para el acceso del mismo. Es indudable que surgen algunas expresiones en torno al acceso a

la universidad, vinculado al arancelamiento, situación que fue prolongada durante veinte años y que luego cambió junto a la transición de la gestión política, Algunas cuestiones que se evidencian es que la decisión de la gratuidad va en consonancia con una universidad pública y gratuita, a la vez que resulta más accesible. Sobre esto, también se admite que si bien ahora no es arancelado, cuando lo era, tampoco había un impedimento real en torno al acceso porque se implementó un sistema de becas. Sin embargo, estas afirmaciones que mencionan la gratuidad o el arancelamiento como un posible facilitador/obstáculo relevante son los únicos que hacen referencia a ello.

Antes cobrábamos una cuota, la mayoría lo pagaba, no era obligatoria, pero el que no podía pagar debía decir que no podía y se les daba como una beca. (...) es autofinanciado, no tenemos un presupuesto asignado del que uno pueda disponer y encima de eso cuando arranca la pandemia no se cobró cuota y eso se sigue manteniendo, que está bueno para el programa. (...) es un gran cambio, la gente se quejaba de tener que pagar la cuota (...) el programa se resiente porque hoy no tenemos esa entrada, entonces todo es a pulmón. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

(...) me parece que eso abre la posibilidad del acceso porque pasa esto, si cobran, yo no puedo ir, no te olvides que hay talleres también municipales que no cobren nada, entonces la gente dice, no voy a ir a la universidad a pagar cuando tengo esta propuesta en el centro y no me cobran nada. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

(...) Por una decisión política el PEUAM, forma parte de las políticas que hemos generado en el instituto y se absorben de alguna manera las inversiones, porque la gente viene y es gratuito como las clases en la universidad. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Las razones para el arancelamiento tienen que ver con el presupuesto otorgado y las posibilidades reales de autofinanciarse. Es posible que esta modificación radical, del arancelamiento a la gratuidad, también sea parte de las transformaciones propias del cambio de conducción, con una posición inclusiva y de derechos en torno a la educación para todas las edades, pública y gratuita. El proyecto se modificó en múltiples aspectos, pero las bases de la dimensión educativa siguen vigentes. En este sentido, Paola, Tordó y Danel (2015, p. 206) expresan que

La educación, desde sus orígenes siempre estuvo ligada a la necesidad de realización de deseos o expectativas puestas en otro, ya sea niño o adulto, tratando de formar o desarrollar en los educandos ciertos rasgos. Como afirma José Yuni, la educación es por definición un proyecto y una acción intencional mediante la cual se pretende formar y transformar a otro, es un proceso de mediación y transmisión cultural, proceso que se basa en la existencia de un vínculo, de una relación humana, humanizante enmarcada en

un encuentro en un tiempo y espacio diseñado por la institución educadora. (Yuni, 2010, pp.15, 16)

El sentido del Programa se enmarca dentro del ámbito educativo, así lo describen los documentos que se constituyen como fuentes secundarias, ya que es una propuesta que se fundamenta principalmente en la educación permanente. Sin embargo las entrevistas como fuente primaria, recogen diversas posturas acerca del perfil del mismo, siendo educativo, social o pedagógico según la mirada. Entre quienes son docentes, prevalece un perfil social del programa

Es social. Sí, si bien desde mi práctica, y si bien admiro lo académico y en algún punto en esta mirada integrativa que a mí me gusta siempre hacer, trato de, mediante las lecturas o ciertas formas trato de integrarme digamos o poder integrar mi trabajo a una perspectiva, que también sea formativa, que haya un aprendizaje (...) Se va ampliando, pues es siempre en co creación. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Para mí es mucho social, lo cual me parece bien, pero también es mucho pedagógico, o sea y no solamente academicista desde lo que se enseña si no, me parece que al estar ellas en contacto con otra gente más joven en general en el PEUAM, con gente de diversa edad vos te das cuenta que se van modernizando y para mí y que por eso digo pedagógico en el sentido que van aprendiendo, no solamente de la materia, sino de mil otras cosas. (...) es pedagógico porque se generan todos estos debates y estas cosas en la que cada una empezó a contar experiencias en su vida (...) pedagógico y social y los dos muy las dos cosas muy entrelazadas.(E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

(...)muchas veces el aprendizaje es para socializar, es socializar, qué es lo que más le interesa, estamos en una sociedad lamentablemente que prima el aislamiento y cuando una persona que se jubila que tiene más más de 60 años y vive sola es como que tiene muy pocos espacios de participación (...) El perfil más relevante el educativo y el proceso de socializar para evitar el aislamiento, o sea, la socialización es clave sí, si uno se aísla y no socializa tampoco va a generar procesos de aprendizaje, aparte no tiene que ver únicamente con socializar por socializar (...) la necesidad también de pertenencia a un grupo. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

En palabras de Yuni (2010) citado por Paola, Tordó y Danel (2015) la educación a lo largo de la vida parte de la idea de que la identidad es un proceso constante, personal y colectivo, en el que se reelabora, reconstruye y resignifica experiencias de vida. "En esa dirección, la educación es un poderoso instrumento socio-cultural para que las personas mayores puedan reconfigurar su identidad personal y social." (pág. 206). La identidad, se refleja en esta necesidad de pertenecer y de otorgar sentido de pertenencia al programa, con todas las implicancias que eso tiene, e incluso, trasciende los posibles perfiles que se le otorgan al P.E.U.A.M.

Es un espacio no solamente de aprendizaje sino de encuentro con el otro (...) Es un programa socio educativo, entonces tratamos de hacer un equilibrio. Son talleres de educación no formal, no por eso le damos menos importancia a los contenidos, buscamos el equilibrio entre lo

educativo, lo pedagógico y lo social. Hay gente que a lo mejor viene a cubrir un deseo frustrado de su vida desde su juventud que no pudo estudiar y puede y bien y lo cubre y gente que viene para justamente eso socializar o salir un poco de su casa y también lo logra. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

En el PEUAM hay una instancia sistemática de aprendizaje, qué es lo que estamos hablando pero también tenemos el PEUAM que es recreativo, que es lúdico, que organiza fiestas, que organiza kermes, que hace ferias, que ocupa cualquier otro espacio, que hace turismo. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

(...) lo que ofrece es muy heterogéneo, lo cual enriquece que haya tanta variedad y diversidad de propuestas. Yo siempre planteo un perfil no utilitario, que no le sirva al mercado, pero que sí le sirve a la persona. (...) es la razón de ser este tipo de programas, acá no hay ninguna utilidad social, la Universidad no debe ser un espacio, solamente utilitario, (...) enriquece el espíritu las personas, (...) la mayoría dejó atrás su vida laboral y ahora los intereses son otros y ahí estamos nosotros, está la Universidad, está el Estado para acompañar también esos intereses, acompañar a las personas que ya no están en los circuitos de producción en su realización personal. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Es posible decir también que entre técnicos, funcionarios y personas mayores, aparece una mirada más heterogénea pero más integrada acerca de los perfiles y el enfoque que tiene esta política, no taxativa ni fragmentada, sino que dan cuenta de una política educativa, extensionista, que se ajusta a las necesidades de las personas, de un hacer comprensivo y equilibrado de las trayectorias singulares y colectivas de las personas mayores que participan y que incluso es posible que, parte de este modo de mirar la realidad, sea lo que posibilita la construcción de identidad y comunidad..

Tiene todo, lo educativo, lo social, y para mí es fundamental es el hecho de estar con los pares de uno, con gente que les pasa las mismas cosas (...) si tuviera que definir un perfil a lo mejor serían educativo y sociabilidad, para mí esos dos son los pilares del PEUAM, socializar y también educarse (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

Son importantes lo social y lo educativo, pero me importa lo que se enseña porque yo aprendí acá (...) que me ayudó muchísimo es para mí las dos cosas, pero lo que más me interesó fue lo que aprendí. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Resulta necesario expresar también, que existen -y se profundizan en contextos sociales turbulentos- barreras en torno al acceso a la universidad de los sectores populares. Las expresiones como, “porque no lo pagan, no le dan valor al taller” o que “para llegar a la universidad tenés que tener un nivel de cultura un poquito más alto” son argumento para estas posibles barreras sociales, culturales y económicas, que aún hoy sostienen desigualdades en torno al acceso a la educación.

Para mí el PEUAM tiene un nivel alto, para mí la mayoría de la gente que va al PEUAM, tiene sus estudios (...) es un nivel un poquito más alto de enseñanza que un Centro de Jubilados común (...) me parece que el nivel educativo del PEUAM es más alto. A mí me parece que para llegar a la universidad tenés que tener un nivel de cultura un poquito más alto, o sea, haber aprendido más, pero lo social ahí no tiene que ver, puede ser una persona humilde, que ha estudiado, en ese sentido me parece que no tiene que ver la clase social. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Yo creo que cumple un poquito de cada uno de sus perfiles u otros perfiles. A lo mejor no sé y puede ser también humanitario que también es bueno o solidario que también es bueno cierto, hemos hecho hace muchos años voluntariado y creo que cumple todos esos roles. (...) Es como que al estar nosotros un poco como aislados pasamos lo cognitivo, el aprendizaje es como que se vuelca todo ahí. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Finalmente, se evidencia que, los cambios que se producen no solo tienen que ver con el cambio de gestión, de conducción política del programa extensionista, sino que inciden otros factores posibles que involucran las reconfiguraciones que se producen en el contexto macrosocial y que se evidencian en la pandemia -y la obligatoriedad del encuentro virtual- y la mudanza a otro espacio, que modificó las dinámicas que se reproducían al interior del espacio físico anterior, derivando posiblemente en que el perfil del programa se remita, al menos para algunas personas, a la dimensión educativa, pedagógica.

2. CONFIGURACIONES ORGANIZACIONALES, INSTITUCIONALES, CURRICULARES Y PRÁCTICAS

2.1 Mapeo de actores sociales: la estructura organizativa

Como se anticipó, la institución posee una estructura organizativa plasmada en el Estatuto General, el Proyecto Institucional y la Autoevaluación institucional (2006, 2021) en el cual se enmarcan además las acciones realizadas. “Las políticas (...) fueron consensuadas con el rector (...) no habiéndose propuesto al Consejo Superior una normativa específica que regulara la política de extensión. Sin embargo, las prioridades fueron determinadas evaluando demandas externas y recursos disponibles” (pp.214,215). Además, el informe de autoevaluación recupera que

Desde el año 1997 y hasta el 2003 se incorporó personal técnico y administrativo que cubren el 50% de los cargos explicitados en el organigrama funcional. La selección del personal en algunos casos se realizó mediante concursos de antecedentes y oposición. Esta limitada cantidad de recursos humanos hace que los agentes desempeñen una gran cantidad de tareas, no siempre atinentes a su cargo. No existe un plan de incorporación de agentes, depende esta decisión de las prioridades que se ha fijado la UNVM y de las posibilidades presupuestarias

anuales. Esta cuestión condiciona el desarrollo del instituto y la planificación de actividades.

(pp.215, 216)

El organigrama propuesto sólo prevé apoyo administrativo (una persona) para la Dirección de Desarrollo Social y Cultural, sin embargo el crecimiento y diversidad de propuestas permitió el desarrollo de programas y proyectos que requirieron otros roles y multiplicidad de actores que forman parte de un organigrama instituyente y que, en algunos casos lo ignoran. Trabajadores/as del Estado (docentes de talleres) asumen que cierta información no es clara o no fue debidamente informada, también que algo cambió, pero no hay claridad total de la estructura organizativa instituyente, ni de la estructura organizativa instituida.

Sobre la organización mi idea es que es desde la coordinación o desde la dirección. De interacción entre coordinadoras y talleristas, lo que entiendo. (...) hay cosas que no, no fui informada incluso cuando pedí info, tampoco termine de entender, como que me hubiera gustado tener la información, si la tengo, la capitalizo, cuanta más claridad tenga también, saber qué alcance tiene el programa, los recursos del programa, como súper necesario, en esto de que para mí el programa no son sólo los talleres, también pueden ser otras propuestas, por eso es un programa. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Al respecto de esto, Sojo (2002) expresa que la ampliación de las capacidades de obtener y manejar información resulta crucial para lograr una equidad simbólica, para que las personas puedan desarrollar habilidades de diagnóstico e incluso Font (2004) apela a la construcción de ciudadanía a partir del acceso a la información política y por lo tanto, a la participación en la toma de decisiones colectivas.

Conozco la organizativo de hecho, yo sabía antes que estaba el director de extensión, después estaba la directora y el referente pedagógico. Se que ha cambiado y me parece que lo ideal sería que las coordinadoras fueran nombradas como directoras, porque una cosa es tener un coordinador al frente de un proyecto y no un director, desde el punto de vista de reconocimiento dentro de la Universidad es lo correcto, que un proyecto como el PEUAM que es enorme y que tiene muchísimos años que nombren directora y no coordinador, me parece que son falencias que se deberían solucionar porque es un proyecto muy importante. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Podría decirse, que hay un conocimiento acerca de quienes conforman el mapeo de actores, evidente en lo que se considera "el organigrama" que si bien no representa el organigrama establecido en las regulaciones, tampoco refiere un panorama completo, por falta de información, desconocimiento o falta de intercambios. También, algunos argumentos describen un organigrama en detrimento del prestigio del programa, por ausencia de directores. La necesidad de escalafones permitiría según estos relatos, mayor jerarquización.

Deduzco que debe tener un organigrama, creo por lo que tengo entendido no se modificó. Estoy hablando del año antes del año pasado a este (2021-2022) (...) lo primero que reconozco son las dos coordinadoras, la directora y bueno mis compañeros, los demás talleristas, esa sería la

organización que yo conozco, a lo mejor es más amplia, pero es la que conozco. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

A su vez, en otros discursos de personas funcionarias o técnicas, aparece un panorama más amplio donde no solo se reconoce la estructura y las personas que ocupan transitoriamente esos espacios, sino un espectro más amplio que involucra tareas asignadas, roles y posibles relaciones que se establecen en vinculación a otros actores y a la participación ciudadana. Es posible que este conjunto de actores por el lugar que ocupan posea un conocimiento profundo y una participación activa en ciertos temas, lo que les permite influir y contribuir de manera significativa en la planificación. Robirosa (1990) asume que los conocimientos y saberes, de técnicos, son requeridas en momentos determinados frente a decisiones muy puntuales y permiten asesorar y facilitar los procesos de decisión. Por otro lado, se hace referencia a la ausencia de la DDSC que produce un vacío en la misión que le ha sido asignada que implica asistir en la organización, promoción, seguimiento y evaluación de las actividades universitarias.

La coordinación está en tareas administrativas, desde eso hasta la organización y planificación y gestión del programa, las dos coordinadoras con 200 personas, un cuerpo de 13 profesores. (...) directora del Instituto, no hay directora de desarrollo, que no es un tema menor, las coordinadoras, los profes y los participantes, esa sería la organización. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

De la organización en general, podría decir que está dentro del ámbito del Instituto de extensión, que es multifacético. Dentro del programa, del personal docente, una parte forma parte a su vez del equipo docente de la Universidad, pero otra parte tal vez más importante no, son docentes y talleristas que la Universidad contrata para este programa exclusivamente (...) antes estaba presente una dirección de Desarrollo Social y Cultural que estaba a cargo del programa con su personal, que por la jubilación de la persona que estaba a cargo, quedó vacante y no se ha cubierto. Dentro del personal del Instituto de extensión, hay personas como el caso de la coordinación que son de alguna forma la cara visible, tengo que preguntar algo acerca del PEUAM por supuesto le preguntaría a la directora pero si está de viaje o lo que fuera, llamaría a la coordinación, digamos, hay una cara visible independientemente de la estructura organizativa, que en su momento estaba la estructura, estaba bajo la responsabilidad de una directora y como que ahora sigue estando dentro del instituto, pero en otra modalidad de gestión donde hay personas que están abocadas a esta tarea, pero no bajo la figura una directora o un director. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Según Robirosa (1990) el Estado en el campo de las políticas públicas sociales es fundamental, ya que puede influir de diversas maneras, actuando como modelador del marco político-institucional, estableciendo las reglas y regulaciones que guían estos proyectos y/o siendo proveedor de recursos. Cada área del Estado se convierte en un mediador, en un agente activo en la implementación de políticas públicas. Esta operacionalización se lleva a cabo a través de programas y proyectos, lo que implica la existencia de un amplio sector intermedio.

En relación a las personas mayores, el conocimiento acerca de la estructura organizativa es más diverso pero menos descriptivo, basado en suposiciones o informaciones previas, pero incluyen en ese mapeo, de manera relevante, a quienes son parte de manera visible y en algún caso se incluyen como parte de la estructura organizativa, aunque sin otorgarle demasiada importancia. Asimismo se retoman algunas ideas acerca de aquello que fue y el reconocimiento de la "Dirección" como un espacio legítimo de poder, no así el lugar de coordinación, que según otras narrativas ha ocupado un lugar de decisión relevante pero que aparece como desconocido o desacreditado. También se sugieren algunas acepciones sobre rangos, la "escalera", que de algún modo deslegitima el lugar de la coordinación en comparación con la DDSC.

Se lo que hacen las chicas con la parte administrativa, las coordinadoras y bueno, las funciones de las talleristas que realmente se preocupan mucho, reconozco lo administrativo, la coordinación, que están perfectamente atentas a ver qué pasa lo y cómo se organiza y las talleristas que veo que siempre dicen le vamos a preguntar a las chicas de la coordinación a ver si esto se puede si no se puede y eso. (...) o sea que es de extensión universitaria, esa sería el área. (...) la estructura organizativa es coordinación, organización, profes, no dije participantes por ejemplo, mira ahora me doy cuenta pero no fue bueno a propósito. Los participantes sí formamos parte si no se elegirían talleres tan diversos si formamos parte sí. claro que formamos parte. (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

No conozco mucho de eso, ni siquiera el otro taller al que voy, la verdad, pregunte si dependía del PAMI el PEUAM, y me dijeron que no. (...) Depende del del gobierno nacional, de la Universidad, pero no sé si depende de Buenos Aires o de Córdoba. (...) Yo pensé, o sea ahora me doy cuenta de que hay un rector y que hay una como una directora. Yo pensé que digamos que lo que estaban a cargo de lo más alto no es cierto, del taller, de los talleres eran dos, las coordinadoras, me imaginaba que había un rector y bueno después los talleres. (...) solo conozco a las coordinadoras. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

No tengo claro bien cuál es el organigrama, no sé cómo son los cargos ni las funciones que hay ni la gente que está totalmente dedicada o que está encargada de todo eso. Hay una Dirección de Extensión pero creo que debe haber una delegación que delega facultades a otros a otras, como es en cualquier estamento que delega facultades para poder realmente armar un programa para el año a año. Entonces creo que tiene que haber ese tipo de escalera. Lo único que sé es que las coordinadoras no sé hasta qué punto, están catalogadas como coordinadoras o de buena voluntad que tienen o porque saben o porque esperan el reconocimiento algún día, no sé. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

No, no tengo idea. Se que había directores, sé que hay coordinadoras. Porque estaba en un tiempo Gill (fue rector de la universidad) que yo lo conocí aquí adentro después no sé quién quedó en lugar de él. Lo único que sé es que el PEUAM es para adultos mayores y que depende de la Universidad, del campus de la universidad. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Tal como se venía planteando, la ausencia de conocimientos e información y de espacios de promoción del mismo, son parte de los obstáculos para la construcción de ciudadanía. Tanto la información, así como la mayor conciencia ciudadana, posibilita el surgimiento de los grupos de personas que tienen incidencia en la toma de decisiones o los públicos temáticos", que al decir de Font (2004) la participación y el conocimiento aún con posibles limitaciones, pueden ser valiosos para el proceso de toma de decisiones de grupos, comunidades o de la sociedad.

2.2 Confinamiento y excepcionalidad pedagógica

Como se adelantaba, el programa ha sido susceptible de transformaciones internas y externas y ha logrado adaptarse, aún frente a amenazas globales como el avance del COVID-19 y el confinamiento, dado que el Estado argentino tomó un conjunto de medidas para el cuidado de su población, incluyendo un aislamiento -y posterior distanciamiento- social, preventivo y obligatorio para reducir la tasa de contagio y colaborar así con la capacidad de atención del sistema de salud desde marzo del 2020. A partir de esto, el P.E.U.A.M. propone como alternativa el "PEUAM en casa", un proyecto que respondió a la necesidad de adecuar significativamente las propuestas originales y consolidar acciones centradas en la atención de las personas mayores y sus derechos.

La pandemia nos puso a la dirección del Instituto y a las compañeras de coordinación de este programa, en jaque y de manera inmediata, teníamos que salir a dar respuesta a una situación impensada (...) prácticamente en una semana tuvimos que transformar para mantener con vida el programa (...) Creo que también esos desafíos tienen que ver con una clara convicción de lo que es el programa, de cuál es la oferta, de cuál es el público destinatario, cuáles son las necesidades, cuáles son las urgencias. Permitted también resolver y mudarnos a un espacio impensado y no transitado, con todas las herramientas para que el programa pudiera sostenerse, y de acompañamiento a una franja etaria que además que era una de las más vulnerables, honestamente debo decir ahora mirando a la distancia que, me sorprende de nosotras mismas (...) como pudimos mutar la preocupación, ocuparnos, materializar la idea manteniendo la esencia de lo que era el programa y seguramente hubo cosas que se nos escaparon, pero lo sostuvimos, el programa se sostuvo y creo que eso también es una fortaleza para el programa, una fortaleza para nosotros como universidad. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Si hubiese pensado que se venía esa pandemia, que el PEUAM iba a sobrevivir dos años y por un Facebook, la verdad digo imposible. (...) Es una plataforma o una red que más o menos la saben utilizar, entonces ahí creamos un grupo de los talleres que teníamos aprobados tuvimos que limitar, ya eso nos achicó el número de talleres, no me acuerdo si teníamos 22 talleres para el 2020, pero por la pandemia la directora nos dijo no podemos dar, hay talleres que eran incompatibles por lo virtual, entonces tuvimos que pensar un poco más en los vínculos que traían las personas con los profes (...). Tratamos de sostener talleres que ya se venían dando donde había un grupo de personas, un número alto de participantes de todos los años con

alguna trayectoria, se sostuvieron algunos de esos talleres y así pasaron dos años (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Como mencionaba Robirosa (1990) existen definiciones previas que el Estado toma que luego condicionan el proceso, es decir, definiciones que son unilaterales y que pueden incluir presupuestos establecidos, jerarquías y procedimientos normatizados, definiciones políticas amplias que otorgan cierta direccionalidad de “hacia donde” va el proyecto. Estas definiciones previas pueden influir en el desarrollo y pueden moldear de alguna manera su futuro. El hecho de que el programa mutara hacia la virtualidad fue un antecedente relevante para su continuidad, “para mantener con vida” el proyecto y como expresan, fue una decisión estatal, no consultada, que implicó para muchas personas seguir revinculándose con otras, pero para el programa implicó un achicamiento importante de talleres.

Teníamos una propuesta de 30 talleres (antes en el 2019) era una propuesta re variada (...) y hoy tenemos trece talleres, año a año se nos ha ido recortando por la pandemia (...) que está atado a un presupuesto. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

El proyecto “soporte” de P.E.U.A.M. se consolidó como un dispositivo, una herramienta elaborada para dar respuesta a las demandas emergentes y transitar el desafío de revisar la propuesta pedagógica y didáctica a través del uso de las tecnologías. Este dispositivo pedagógico se construyó a través de la red social Facebook, e implicó una permanente relación entre las personas mayores, las tecnologías de la información y comunicación y los talleres educativos, culturales y recreativos que se desarrollaron semanalmente en el marco de la excepcionalidad pedagógica. (Resolución Rectoral 097/2020). Según algunas expresiones de la comunicación personal 4 explican que mucha gente nueva, que se unió en la pandemia acompañó todos los cambios y que otras personas que fueron históricamente estudiantes de P.E.U.A.M. no quisieron o no pudieron continuar. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Durante la pandemia estábamos en la virtualidad aguantando una situación y todos los actores, lo veíamos que era para volver a la presencialidad. (...) se tomó dimensión de la importancia de los talleres, hay gente que dice me salvó la vida (...) se revalorizó eso que antes estaba en la presencialidad y que después se potenció en la virtualidad. (...) esto de la virtualidad los acercó. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

(...) en la pandemia el PEUAM fue el único espacio que continuó con los talleres para los adultos mayores, porque hay variedad también en Villa María, hay múltiples espacios, pero en la pandemia, el único espacio que había era el PEUAM (...) la importancia de captar la necesidad del otro y adaptarse al cambio, si nosotros no captamos eso no funcionamos como institución,

captar la necesidad del otro ante el cambio y hace algo. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

La mudanza de un programa absolutamente presencial a la virtualidad requirió de toma de decisiones en función de una lógica didáctica y pedagógica, de selección de contenidos, pero también de estrategias que permitan la inclusión de la mayor cantidad de personas mayores y que se logre la permanencia en él por tiempo indeterminado. Esa decisión política requirió de estrategias sólidas para dar continuidad a un espacio que era necesario, no sólo por la necesidad primera de educación, sino por la necesidad de estar en contacto con otros en un ámbito que era privado, el hogar. Como mencionan algunas expresiones, existió “la decisión política de hacer algo” y el conjunto de actores, “se adaptaron a esa nueva realidad, generaron actividades para hacer en esa nueva realidad” y es posible como relatan, que “otras instituciones no lo hicieron” E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

(...) en el momento de la pandemia la necesidad que había de seguir dando las clases virtuales, porque era una necesidad para mí era una cuestión en ese momento de vida o muerte porque era gente que me llamaban y que estaban desesperadas. gente con problemas de violencia familiar física o psicológica y que estaban encerrados en esa casa de la que no podían salir y entonces que lo único, su único momento de abstracción era la clase. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Una de las problemáticas más comunes en la pandemia fue la brecha digital y los obstáculos que esto generó para la reconstrucción del lazo social y el fortalecimiento de la dimensión vincular, para mitigar el padecimiento subjetivo que produjo o potenció la llamada “cuarentena”. Lo cierto es, que la brecha digital involucra mucho más que poseer o no conocimiento sobre redes sociales, dispositivos electrónicos, tecnologías y nuevos modos de comunicación, involucra además posibilidades reales de acceso, posibilidades que están estrictamente vinculadas a las condiciones sociales, económicas, culturales, muchas veces desiguales y que por ese motivo, necesitan de acompañamiento y orientación. Martínez (2021).

(...) en la pandemia se habló mucho de que se rompió el lazo y a mí me parece que se reforzó o sea fue un dispositivo de acercamiento (...) el grupo de WhatsApp es anterior, pero pienso que en la pandemia también funcionaron como un dispositivo para agrupar a la gente (...) hay personas que son de otros lugares y que no se han conocido nunca personalmente y participan con los otros integrantes, se conocen con total confianza como si ya se conocieran de toda la vida, los lazos afectivos que se formaron en plena pandemia, porque el celular o la compu digamos son como limitantes a veces para el lazo afectivo y a lo mejor en este caso fue un instrumento y lo sigue siendo en la actualidad. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

Soy un desastre en cuanto a la tecnología. Esas fueron las barreras que yo encontré. yo apuesto a la presencialidad siempre, además la presencialidad te da esto de la charla, de conocer al otro, de a lo mejor con una mirada vos ya te das cuenta, no sé, en la virtualidad me parece que no se da, pero te repito soy torpe, tecnológicamente sí, yo veo gente que es más bicha. (...) Me parece que la gente que venía de antes, la virtualidad también es cómoda, pero hay gente que bueno, es más de su casa, o gente la gente de los pueblos, por ejemplo, también lo entiendo (..) yo hice las clases virtuales, pero nos fortalecemos un montón con la presencialidad y eran pocas las personas que venían pero eran clases esenciales, porque para el manejo de las cámaras y todo eso estaba bueno venir. (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

Posiblemente, la crisis social, política, cultural y económica en la que nos sumergió la pandemia tuvo implicancias en el recrudescimiento de problemáticas sociales estructurales, pero también en el padecimiento subjetivo de personas mayores. La enseñanza universitaria a través de sus dispositivos creados para dar continuidad a procesos anteriores a la interrupción de la presencialidad, permitieron aproximaciones a la complejidad de los escenarios sociales y dar respuesta frente a lo inesperado. Esto produjo modificaciones en hábitos y costumbres, en dinámicas y modos de comunicación para y con las personas mayores. Se resignifican estrategias académicas pedagógicas que involucran nuevos anclajes para los procesos de enseñanza y aprendizaje y se posibilita un espacio reconfigurado, a veces reduccionista, pero potente para la participación.

Antes fui presencial, antes de la pandemia (...) virtualmente también tenemos momentos recreativos, podemos hacer bromas y reírnos también en forma virtual. Lo social está, me pude adaptar a los obstáculos, yo aprendí mucho en la en la pandemia, se aprende mucho en la virtualidad, al principio costó porque no sabíamos manejar bien el tema de los micrófonos, de las cámaras todo eso, pero una vez que aprendimos eso, fue una transición, pero estuvo bien. (...) porque estar encerrada, yo no veía las horas que llegara el día de que teníamos la clase virtual, porque me hacía bien (...) uno hizo amistades virtuales y ahora bueno, cuando nos reunimos fue lindo porque de vernos en la pantalla a vernos en forma presencial, fue lindo conocernos. Fue positivo. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

La transformación obligó a incorporar elementos significativos que no estaban pensados para la virtualidad, se construyeron nuevos grupos, nuevos modos de comunicación y expresión, y la transición fue posible, aun cuando se producen resistencias, malestares, desinterés y temores por parte de múltiples actores.

Antes de la pandemia (...) nos veíamos porque así no estuviéramos en el mismo programa o no estuviéramos en el mismo taller, nos encontrábamos. El hola y chau hizo que nos conociéramos (...) y bueno, todo ese tipo de cosas, esas alegrías, eso no se está cumpliendo y es a partir de la pandemia por supuesto. Es como que al estar nosotros un poco como aislados pasamos a lo intelectual, lo cognitivo el aprendizaje. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Estuve ausente por el tema de la pandemia (...) no pude más participar aquí, que se cerraron los talleres (presenciales) (...) yo participe en lo virtual por Beatriz (esposa) porque yo no tengo, yo tengo mi teléfono pero sé hablar nomás y estuvimos en contacto siempre con el tema, pero a mí me afectó muchísimo eso la participación o sea física porque no me llamó el tema virtual, porque no entiendo nada de eso. (...) para mí fue como un castigo, un atraso, algo triste y pienso que para mucha gente, para mucha gente mayor que le afectó muchísimo. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Las decisiones implican desarrollar materiales educativos y académicos accesibles, que respondan a las áreas del programa y que permitiera la permanencia y participación de personas mayores de manera activa, dando respuesta a las diversas actividades que se desarrollan, a través de clases escritas, producciones audiovisuales de terceros que funcionan como disparadores de las clases, proyecciones audiovisuales propias y videos en vivo. Además, para quienes no han tenido la posibilidad de participar del grupo en redes sociales, se produjeron acercamientos a través de otros medios posibles, como el uso del teléfono fijo para poder reencontrarse y sostener y acompañar este trayecto socioeducativo que ha sido modificado y que en muchos casos, ha transformado la vida cotidiana y las estructuras familiares de las personas mayores.

El dispositivo pedagógico “PEUAM en casa” a través de Facebook, fue parte de las estrategias de intervención frente a las diversidades y desigualdades que atraviesa el “quedarse en casa” para las personas mayores, y establece relaciones entre el envejecimiento, las tecnologías de la información y comunicación en el marco de la excepcionalidad pedagógica. Frente al contexto mundial se han implementado posibles respuestas que se necesitan para trabajar en estos tiempos de aislamiento e incertidumbre desigual para las vejeces y el apoyo psicosocial ante el riesgo fue fundamental, pero también fue transitorio y el regreso a las aulas y a la presencialidad fue progresivo durante el año 2021-2022, siendo crucial también la mudanza física del programa.

2.3 Reconfiguración de espacios y procesos de (des) ciudadanía

El regreso a la presencialidad trajo consigo el traslado de la locación al campus universitario. El edificio en el que el programa había funcionado durante veinte años, ubicado en el centro de la ciudad, había favorecido la construcción de comunidad, porque todos los talleres funcionaban en un único edificio con aulas para tal fin, y el encuentro en pasillos, la espera en conjunto, era obligado. El espacio compartido y la identidad de comunidad, crea posibilidades de participación activa y fortalece los procesos de institucionalización de la ciudadanía. Sin embargo, la mudanza y el fraccionamiento de los talleres, la pulverización de los espacios físicos y la imposibilidad del encuentro, exagera las desigualdades e insta al proceso de descuidadización, posiblemente opuesto a la construcción de

ciudadanía. Para la construcción de la ciudadanía es necesario crear espacios participativos en el marco de las organizaciones institucionales, organizacionales, curriculares y prácticas.

El gran cambio del PEUAM, positivo y negativo lo vivimos de las dos formas tanto las coordinadoras como la gente, de venimos al campus. Había profes que presentaron convocatoria nuevamente para este año y cuando llegó el momento de decirles sí aprobamos tu proyecto para que lo vuelvas a dar este año, cuando le dijimos que era acá (en el campus) nos dijeron, no, yo no voy. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Las experiencias narradas no solo involucran la complejidad de sostener a las personas mayores en el programa, garantizar la asistencia, la permanencia y también la participación, sino que involucra la imposibilidad de reconstruir el programa con docentes y administrativos. Según la comunicación personal E4, del 13 de diciembre de 2022, y el Dossier (2019) la participación de las personas mayores, históricamente se situó en un número de 300 personas aproximadamente, siendo en la pandemia un número de participantes activos alrededor de 200 personas, aunque más de 1000 inscripciones, por lo que la mudanza motivó el temor del vaciamiento del programa, no solo por parte de docentes sino por parte de estudiantes, relacionados este vaciamiento no solo al desacuerdo que despertó la decisión, sino a la distancia física de un espacio a otro.

En la mudanza se inscribieron unas 200 personas, fue una sorpresa, no fue un golpe porque decíamos con que vengan 50 con que cada taller tenga 10 personas. Bueno, sí, son más o menos son 100 personas más o menos algunos no llegaban a diez. (...) la gente en Villa María particularmente, un poquito más de 10 cuadras, ya lo vemos como lejos (...) todo eso creíamos que nos iba a perjudicar más y sin embargo, no. Se sostuvo. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

El cambio de la mudanza, de la presencialidad de la virtualidad y de la virtualidad a la presencialidad, que eso es un cambio importante para el programa. Creo que es un tema difícil de adaptación al cambio de parte del Adulto Mayor me parece que hay resistencia al cambio. (...) sienten seguridad en su espacio y tiempo, por ejemplo, entonces cuidan mucho y si cambia la actividad (...) hay resistencia al cambio, pero por sentir que cierta seguridad en lo que ya se conoce, digamos, como lo que ya es conocido como un sitio seguro, entonces cualquier cosa que mueva esto hay como una defensa que tiene cierta lógica, digamos. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

El lugar anterior, fue destinado para otras actividades y se hacía necesaria la mudanza de un espacio físico a otro, en el campus de la U.N.V.M., un espacio habitado por multiplicidad de personas, programas, proyectos. Nuevamente, el programa atraviesa transformaciones que obligan a repensar la construcción del proyecto, la toma de decisiones, las relaciones que se establecen y la participación, asumiendo también desestabilizaciones en la identidad colectiva que probablemente requieren de

prácticas y mecanismos de distribución y acceso a la información, con el fin de asegurar una mayor articulación interinstitucional.

El cambio fundamental estos años fue el del espacio físico, para todos era el PEUAM, era su edificio. Entonces lo sintieron como una baja de categoría. Ya no tenés edificio (...) hubo una falta de confianza en la institución, porque ellos se sentían muy importantes con sus directores con coordinadoras, en ese momento y el edificio y de repente un día para el otro no está, hay que buscar un lugar (...) en definitiva, vos no eras tan importante. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

El espacio físico es donde funcionaba el PEUAM que siempre lo consideramos como nuestra casa, si no había cabida acá, había otros lugares que tenía también la universidad, o sea. Yo creo que el hecho de habernos sacado de acá, de este ámbito eso fue un cambio, que se produjo, no sé el motivo, te diría que a lo mejor se quisieron sacar los viejos de encima. Si pasa por ahí, el PEUAM no existe. Son talleres nada más, comunes como hay millones acá tenés cualquier cantidad de posibilidades, pero bueno, yo creo que es un poco la idea. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

En los tiempos que estuvo todo bien porque se hacía todo aquí (en el centro) a mí me encantó siempre la organización que tuvo porque siempre viste en los talleres siempre participaron cuando nosotros cantamos siempre las coordinadoras u otros alumnos y maestros fueron a escucharnos y bueno, es lo que nos falta ahora. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Es posible que las primeras impresiones acerca del cambio de radicación física del programa, tanto de docentes como de personas mayores, se hayan traducido en malestares, conflictos interpersonales e intra institucionales, resistencia a modificaciones y desconocimiento que involucran posiblemente falta de información, dificultades para la comunicación explícita de las resoluciones y toma de decisiones unilaterales. Se abrió paso entonces a condiciones opuestas a la democratización, como menciona Aquín (2003) procesos de descuidadización. Hablar de ciudadanía y personas mayores en el ámbito de las políticas públicas educativas universitarias, exige repensar nuevos escenarios, revisar el mapeo de actores, construir nuevos objetos de disputa, y reconfigurar formas organizativas para una ciudadanía emergente.

En lo que refiere a las transformaciones sé que el programa ha ido evolucionando, de hecho ha ido hasta cambiando en su radicación física, sé que ahora aquí en el campus tiene mucho más desarrollo que antes, que en el Instituto de extensión prácticamente o no hay o hay muy poquitas actividades. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Esta reconfiguración de espacios que habita el programa implicó un desafío inminente y la aparición de un nuevo horizonte: la conquista del espacio -material y simbólico- en el campus universitario. Esta

reconfiguración organizacional que puede ser percibida como un problema, también fue punto de partida para la refundación del P.E.U.A.M. y sus posibles identidades y sentidos de pertenencia en el ámbito universitario. Algunas experiencias reflejan conformidad y expectativa en el cambio que se produjo

Es súper nutritivo y enriquecedor ir (al campus) porque abre, para mí, abre y expande las posibilidades de experiencia (...) estar ahí en comunión con el resto y eso abre, abre las posibilidades, expande e integra. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Otro tema positivo del programa este año es que acá tenés el comedor, hoy pagan costo de estudiante PEUAM, eso fue un logro que fue bien recibido y al igual que la biblioteca, que las personas tengan acceso igual que los estudiantes también fue un gran cambio un acercamiento a poder participar de la vida universitaria. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Hay gente que le gusta y hay gente que no, si el PEUAM quiere ganar espacio en la universidad tiene que estar acá, en cuerpo y alma en presencia, porque sí, porque si no es como que se diluye. El PEUAM tiene que fortalecerse, acá adentro (*en el campus*), pero eso me parece a mí que se ganan los espacios, cuando uno está en el lugar. (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

El programa no es aislado, como expresa el relato de la comunicación personal 4 “no es algo estaba allá en extensión, sino que es parte de la Universidad, un programa universitario y como tal tiene que compartir los espacios” La construcción del sentido de pertenencia es continuo, aun cuando no se hubiesen producido estas transformaciones, la identidad de la comunidad PEUAM está en permanente movimiento y si bien antes del 2019 se había consolidado un sentido de pertenencia al P.E.U.A.M., es posible que eso no coincidiera con la pertenencia a la universidad como institución que les alberga. La cartografía de esta política pública extensionista y educativa se caracteriza por los procesos -con mayor o menor densidad- de participación ciudadana en contexto de pandemia y pos pandemia, para la comprensión de su funcionamiento, la interacción y la incidencia política de los mismos. Como se fue desarrollando, el mapa de actores está conformado por personas mayores de 60 años que participan de los talleres virtuales o presenciales (híbridos) que propone el programa y también por referentes de la esfera organizativa, funcionarios, coordinadoras-administrativas, docentes, que participan en distintos niveles y con distinto alcance en la planificación del programa, es decir, la autoridad política (rector y secretaría de extensión) técnicos (coordinadores de programa) trabajadores del Estado (docentes de talleres) y la ciudadanía (personas mayores de 60 años).

Ha habido cambios evidentes, no solo por la obligada mudanza a la virtualidad sino la posterior mudanza física del programa, y al respecto de ello es posible establecer algunos niveles de participación de quienes forman parte del proyecto. Además, es posible describir que tipo de actividades requieren participación ampliada de todos los actores y si forman parte o no de la estructura organizativa del proyecto, al mismo tiempo que, se redescubren entre algunas narrativas de lo vivido y en los aspectos subjetivos -como creencias, actitudes, opiniones o valores- algunos elementos sobre la participación en relación a la implementación de la política pública, los modelos de toma de decisiones y la incidencia de la participación ciudadana.

3. MODELOS DE TOMA DE DECISIÓN ¿PARA Y CON? PERSONAS MAYORES

3.1 Niveles de participación ciudadana

Tal como se expresaba, la mudanza al campus universitario significó una bisagra para el programa y posiblemente para el conjunto de actores y para la universidad misma como institución. El programa, en sus pilares comprende a las personas mayores como sujetos de derechos y da evidencias de que se posiciona desde la propuesta del envejecimiento activo y saludable. En este sentido, la CIDHPM entiende al envejecimiento activo y saludable como un proceso, y por lo tanto, no es estanco, está en movimiento. Este proceso, en el cual se optimizan oportunidades de bienestar, implica participar en actividades, con el objeto de mejorar la calidad de vida y de ampliar la esperanza de vida. (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015). Sin embargo, algunas de las modificaciones que se produjeron no fueron parte de un espacio consultivo o dialógico,

En cuanto a la mudanza creo que no fueron consultadas, creo que hubiera sido bueno, consultarlas, todas esas cosas son muy debatibles (...) Sé de los cambios en la organización (...) trato de que haya una escucha y bueno, escucharlas hace que el taller vaya mutando (...) Yo creo que se están habilitando y que hay que hacer un refuerzo en esa participación, trabajar para eso sí, o sea abrir los canales más formales más allá del taller, creo que el programa tiene que tener esas vías formales de comunicación, donde ellas puedan expresarse, es más y bueno en el caso de la mudanza creo que tendría que haber sido así, no fue o no sé. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Sobre esto, es posible decir, en palabras de Abramovich (2006) que “el principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario” (p.45) y que, un programa con un enfoque de derechos humanos, implica reconocer que sus participantes son ciudadanos y ciudadanas que pueden/deben

reclamar recursos y servicios, las expresiones de docentes y personas mayores expresan cierta alteración en torno a la toma de decisiones, que reflejan que la ciudadanía es una práctica vinculada al poder, producto de luchas y tensiones en las que se disputan sentidos acerca de cuáles son los problemas y cómo serán resueltos y por quienes. (Jelin, 2020).

Fue informar, dónde estábamos más que decisión porque no se sabía todavía si iba a haber una decisión era más que nada informar el estatus quo, el estado de las cosas (...) muchas lo sintieron, el traslado, la forma en la que se hizo el traslado, sin una reunión institucional donde se parará delante la directora del Instituto de extensión y les dijera, que todos van a ser bienvenidos, no existió eso. Hubo una bienvenida, pero ya estaba todo decidido, no es lo mismo, es acá te guste o no te guste, No te explico por qué, no te explico por qué no tienen más el espacio, simplemente te digo que esto es acá y no vino a la bienvenida la directora. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

También es importante decir que, otras expresiones indican que se produjeron conversaciones, sucedieron espacios de escucha, e incluso se manifestaron incomodidades y malestares, pero en el marco de encuentros entre personas que se reconocen -se identifican- unas a otras, y no como parte de una estructura organizativa con jerarquía en la toma de decisiones, sino como parte de un conjunto de personas que comparten opiniones, informaciones, sin capacidad de decisión sobre transformaciones sustanciales en el programa, reforzando en este caso, algunos posicionamientos que visibilizan el cambio de locación como una “desjerarquización” o falta de reconocimiento que no solo trae aparejado desconocimiento y rupturas de viejas prácticas, sino que emerge la amenaza de la ruptura vincular, algo de aquel P.E.U.A.M. que desapareció, la idea de comunidad, identidad y sentido de pertenencia.

Lo primero que vi en los alumnos fue la queja, decir, pero me queda muy lejos, entonces buscar alternativas, más estrategias. (...) también creo que es un proceso de adaptación para adaptarse a lo nuevo incluso lo de la presencialidad de la virtualidad y al revés. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

Con la mudanza del centro (*de la ciudad*) al campus, mira el problema, no sé si es problema mío particular. No me puedo subir al colectivo por el problema de las piernas, entonces a mí me resulta difícil. Me resulta difícil ir y no tengo con quién ir (...) después en el colectivo los chicos arrasan con los lugares más rápidos (...) no todos los jóvenes se integran a los grandes. (...) ir a la universidad significa eso, como encontrarse con otras generaciones, pero no es como una experiencia positiva a veces. No es cierto que se pueden integrar a lo mejor aún en un aula con chicos jóvenes. No es la mayoría. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Asimismo, aparecen algunos discursos que robustecen problemáticas que en principio se asumen como individuales, la necesidad de conservar el espacio físico en el centro de la ciudad por lo accesible, las dificultades de no tener vehículo propio y de no poder utilizar el transporte público, las referencias

acerca de lo lejano y lo cercano, la falta de integración intergeneracional entre personas mayores y jóvenes que cursan carreras en la UNVM, referencias acerca de que las personas mayores más jóvenes -quizás la población que más asiste entre 60 y 70 años- tienen otras posibilidades de acceso e incluso se renueva algún discurso en torno a la pérdida de comunidad que implica que el programa solo sea “una clase” y no un espacio de encuentro, muy posiblemente producto de la fragmentación de las actividades debido a que están dispersas en aulas en un campus y no en un único edificio/pasillo concentrado.

(...) El primer año que empecé PEUAM también me anoté en computación y lo hice dos años, pero tenía 54 años, que me había jubilado, entonces estaba chocha porque me parecía que era como volver a esa etapa de mi vida sin creerme una joven, pero bueno, me sentía muy bien, pero hoy no (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

(...) Me encanta el campus, yo fui a exponer fotografías. Malo no hay nada, todo lo que hay allá es una hermosura. Es muy linda, a mí me encantó las pocas veces que fuimos que estuvimos allá, no participando, pero escuchando siempre me gustó todo eso. (...) pero lo más grave de del tema allá (*del campus*) es el transporte porque en un momento se habló, que iba a salir un transporte de aquí viste para todos los alumnos, después cambió el tema que había que ir, no sé a dónde a la terminal y ya se les complicó porque vos viste lo que cuesta un remis. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Todos estos elementos que se mencionan pueden asumirse como condicionantes subjetivos y particulares, pero que conducen a problemáticas sociales más comunes, complejas y colectivas, que probablemente no se resuelvan con espacios consultivos pero que sí deben ser escuchadas, negociadas y consensuadas, como expresa Cunill Grau (2004) “la deliberación es clave para potenciar no sólo la democracia, sino la eficiencia de los procesos de decisión” (p. 70). Sobre estos aspectos, algunas afirmaciones de funcionarios, expresan que es posible que sean discursos aislados y se minimizan algunos padecimientos subjetivos que esta transformación produjo, a la vez que se menciona favorablemente la idea de ciudadanía universitaria, siendo esta una posibilidad para crear comunidad, tomar decisiones, adquirir derechos políticos y por lo tanto visibilidad, lo que en definitiva puede traducirse en la conquista de los espacios.

Es algo positivo integrarse, también la ciudadanía universitaria es importante y si nosotros queremos integrar a los adultos mayores, deberíamos poder darle esa impresión o esa impronta de que ellos también forman parte de la institución, aunque no tengan derechos políticos, pero, que ellos transitan este espacio que acceden a ciertas cosas y que y que en algún punto son parte de la comunidad universitaria. Entonces creo que puedan venir acá (*al campus*) es positivo. Sí que trajo algunas dificultades, que vamos a superar mucho para el año que viene (...) igualmente algunos adultos mayores plantearon cierta disconformidad, a mí me

lo plantearon personalmente pudo haber sido algo muy puntual que fue casualidad que me encontraron y me lo plantearon. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Habitar la universidad es una manera de crear incidencia política y ciudadanía universitaria. Crear comunidad es renovar la identidad colectiva y “ser” estudiantes universitarios, tener acceso a servicios como la biblioteca o el comedor es un camino a generar sentido de pertenencia y posiblemente a adquirir derechos políticos. Por otro lado, se hace mención a la mudanza como un proceso de “aislamiento” en el que no se producen procesos de socialización. Entonces las decisiones que se tomaron, de no arancelamiento y de mudanza aparecen o invisibilizadas o en disconformidad, no hay legitimidad acerca de esas transformaciones que son importantes, porque quedan opacadas en contraste con lo que significa la ruptura de aquello que no fue. La participación ciudadana y popular es indispensable para la transición en las transformaciones propuestas, porque eso legitima la propuesta y propicia que la institución, la universidad, sea garante de los derechos sociales y que desarrolle políticas públicas de inclusión.

Al respecto de esto, Cunill (2004) expresa que la incidencia es la capacidad de participación ciudadana, es decir es la capacidad para aportar a la construcción de ciudadanía. Habilitar espacios de participación es parte del compromiso institucional, el compromiso de las universidades con la democracia, que implica el respeto por el pluralismo y la opinión. La participación involucra derechos y deberes ciudadanos en el pleno ejercicio de la democracia, sobre todo en la educación pública.

El estímulo a la participación social no puede desconsiderar el carácter público de los servicios. Si la participación se estructura alrededor de los usuarios de un servicio singular, en principio puede incrementarse el control social sobre “ese” servicio. Pero es preciso acordar que no hay posibilidades reales de control de los consumidores sobre los servicios sociales, si simultáneamente es descuidada la creación de oportunidades para la participación ciudadana en los procesos e instancias donde la política relativa a los servicios se define. (p.71)

Sobre esto, es imprescindible retomar aquella idea acerca de que, para el reconocimiento de la estructura organizativa, se evidencian en el mapeo de actores aquellos que de manera diaria o cotidiana, se vinculan. Es decir, aquellas personas que participan con frecuencia y que, por lo tanto, se informa, se consulta, se resuelve o se propone en mayor o menor medida un conjunto de acciones en relación al desarrollo del programa. Al respecto, algunas referencias de funcionarios son explícitas en torno a cómo se desarrollan los procesos de comunicación en el nivel informativo:

La verdad que desconozco como se notificaron, sí, cómo se tomaron las decisiones porque me lo consultó la directora y estimo que las coordinadoras hicieron una valoración de la pertinencia del cambio, pero bueno, desconozco digamos la cuestión comunicacional con respecto a los usuarios, los talleres, de qué forma y si fue efectivo o no la comunicación que se hizo. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

En cambio, otros diálogos ampliados, suceden con mayor frecuencia, al interior de los talleres y en el marco de las dinámicas que se producen en cada uno de ellos. Según Sanhueza (2004), la participación ciudadana se puede dar en diferentes niveles -con diferentes grados de influencia y participación- entre ellos, el nivel informativo, donde hay acceso a información sobre un tema en particular, pero no hay retroalimentación ni negociación sobre lo informado. En el caso del nivel consultivo, las personas son invitadas a participar activamente a través de sus opiniones y sugerencias y aquí es donde se busca recopilar diferentes perspectivas y puntos de vista.

Las decisiones de irnos al campus no hubo un intercambio... igual si vos le preguntabas iban a decir 70% de las personas, no, no me quiero ir y no iba a cambiarse la decisión, pero decisiones así como por ejemplo, el año pasado preguntamos querés seguir con la modalidad virtual querés arrancar el 2022 con la modalidad mixta. Bueno, de eso se hizo una lectura y se intentó responder a esa expectativa, eso sí, podemos intentar, digo intentar porque sabemos que nunca vamos a cubrir las demandas de todas, pero más o menos lo que la mayoría elige se le da la posibilidad. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

(El taller) es un super espacio de co creación. (...) Como que también la dinámica del taller tiene esa característica del taller como más horizontal más compartida no hay como esta cuestión que capaz me parece que se da en algunos espacios en la universidad como más vertical, sí, claro, donde alguien viene como a transferir de sus conocimientos, sino que se crea como en conjunto. desde la práctica, totalmente desde la práctica. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Yo creo que la participación es alta, que todo lo que se hace es un montón, o sea, todos los proyectos culturales, todo lo que son las actividades, las reuniones, la forma en la que se los consulta por reuniones, que ha habido en la que hemos tenido representantes de cada taller. Creo que es muy completo, es muy completo. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Sí, los canales de comunicación se generan a través del diálogo, de encuentros, (...) Están en el ambiente cuando se habla y los canales de comunicación y son mediante el diálogo, los cuestionarios, las encuestas, me parece que están bien. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

Como participantes ocupamos un lugar muy importante, ocupamos un lugar, no un primer lugar, pero un tercer lugar segundo tercer lugar (...) hay algunas actividades que requieren sí o sí de la participación y yo creería que sí. (...) lamentablemente, no tenemos más, o sea un apoyo, cuando faltó Alberto Bachi²⁸ (*profesor adulto mayor*) y para mí él fue el maestro que podría haber mantenido todo el tema y como que se derrumbó todo, así que no sé cómo será el futuro, el futuro nuestro. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Sobre los mecanismos de participación que se institucionalizaron, la frecuencia con la que se reúnen, y quienes participan del conjunto de actores, se evidencian algunos mecanismos frecuentes, que son herencia de las propuestas virtuales que se realizaron en pandemia, como encuestas en formularios Google, espacios consultivos en comentarios, socialización de la información en las redes sociales o a través de WhatsApp, lo que deriva en espacios de participación vigentes pero despersonalizados y que posiblemente se reducen a la capacidad del intercambio a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

Nosotras hacemos una encuesta mitad de año a fin de año hacemos otra, la de mitad de año es como un poco de evaluación como de una satisfacción y si están motivados y están conformes con la propuesta que tenemos. A fin de año hacemos otra para escucharlos y hacerlos partícipes de esto de qué quieren para el año que viene, qué sugerencias tienen, eso es nuevo, antes no existía, lo implementamos y nació esto justo con la pandemia y así quedó, el 100% de los participantes completan las encuestas y yo te digo desde ese lugar, sí se les da la posibilidad de opinar. (...) escuchamos lo que nos dicen, lo consensuamos y lo hacemos pero no les preguntamos, creo que sí hubiera cuerpo de delegados vos podés generar estos espacios de discusión. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Asimismo, se pronuncian algunos discursos positivos acerca de la intencionalidad de la participación, independientemente de los canales que se propongan, se percibe que muchas personas mayores no disponen voluntariamente de un tiempo para la participación activa y el compromiso que de ello deviene, pero si se evidencia alguna intención de consolidar otro tipo de alternativa para la participación política, como la conformación de un grupo de delegados y delegadas de talleres.

Habría que encontrarle como un sentido, entender que la participación activa es un beneficio para todos (...) Lo que vi más participativo y de llegada a cada una en la forma de las encuestas, son formularios digitales, como consulta y claro y participación de opinión, digamos. creo que participan de actividades que sean recreativas pero si hay una convocatoria, una participación más de debate, constructiva, no sé si hay tanta participación, ahí noto que hay una resistencia también o como que no se entiende bien qué. (...) si esa participación va a estar creo que cuesta un poco. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

²⁸ Alberto Bachi fue docente del taller durante veinte años. Llegó cuando se creó el programa. Sus decisiones, opiniones o acciones, tenían peso en la toma de decisiones organizacionales, porque fue una persona respetada en el ámbito local y en el ámbito universitario. Hoy una orquesta municipal lleva su nombre.

No todos son tan abiertos y no todos son los que se animan, noto que siempre son los mismos. (...) es un grupo muy heterogéneo (...) yo noto una falta de participación como había antes, eso sí noto, que antes era distinto en actividades que no son del taller, como que les cuesta, ir a cosas que se proponen y van siempre las mismas. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

O sea, a través del formulario y formularios y bueno. Yo no soy muy de las redes, así que de vez en cuando, cuando entro a Facebook y entro al grupo del PEUAM veo, pero no soy, no tengo un seguimiento muy habitual digamos. Pero las veces que he entrado, yo veo que informan, las coordinadoras informan. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

En las narrativas de estos procesos de participación, es posible evidenciar que se asumen lugares en relación a una organización verticalista. Las decisiones trascendentales se toman entre funcionarios y luego la información circula primero en la coordinación, luego son informados los equipos docentes y finalmente las personas mayores. Se explica que no se consulta a las personas mayores las actividades que se desarrollan a lo largo del año, por fuera de la dinámica de los talleres, es decir, salidas, festejos, viajes, actividades culturales, no se consultan pero si se informa y se socializa a través de docentes. Asimismo, hay una valoración positiva de la modalidad de participación de las personas mayores a través del formulario de Google, ya que se explica que con anterioridad, no se involucró la opinión de las personas bajo ninguna metodología. Entonces, es un formulario que no tiene devolución ni personal ni colectiva, pero que implica un cambio y en palabras de la coordinación “se les da la posibilidad de opinar”. Eso podría traducirse en que la coordinación habilita espacio de opinión (en principio informativo consultivo) pero no habría evidencia de participación espontánea u organizada.

Generalmente responden, en mi caso respondo yo, profe, coordinadores, claro, o sea, aparte tienen los alumnos un WhatsApp de la coordinación donde ellos continuamente pueden preguntar dudas o hacer consultas entre coordinadoras, los alumnos y alumnas y los talleristas. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

(...) no tenemos pensado esto de cómo queremos que sea formado ese cuerpo de delegados y a los participantes este año hicimos una actividad por ahí para convocarlos junto a las practicantes, eligieron democráticamente entre los talleres quien quería que representara este taller en esta actividad (*actividad por el 15 de junio*) y salieron algunas personas ahí (...) generar más estos espacios, de escucha, de encuentro, de intercambio. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

De esto, emergen algunas ideas potentes, vinculadas a superar el nivel informativo y el nivel consultivo de la participación de las personas mayores, de docentes e incluso de otros actores como la coordinación del programa. Es la coordinación un ámbito que se asume como el adecuado para habilitar la participación de las personas mayores. y de esto, da indicio aquellas prácticas que involucran la intención de generar espacios intergeneracionales con estudiantes que realizan sus prácticas pre

profesionales, pasantías o prácticas extensionistas en el programa, pero también surge la intencionalidad profunda de volver a conformar un cuerpo de delegados y delegadas, demostrando que es posible generar acciones que promuevan la participación.

Algunas de las referencias acerca de los mecanismos de participación desde la óptica de las personas mayores, involucran aspectos que si bien valoran los procesos de participación vigentes, también disputan otras dimensiones como el encuentro interpersonal y presencial, el involucramiento de otros actores en reuniones frecuentes, como funcionarios o autoridades a la vez que se plantean contradicciones propias en torno a el lugar que ocupan las personas mayores en la toma de decisiones, ubicándose en un sitio inferior con respecto al conjunto de actores.

El encuentro cara a cara es importante y a través de los profes (...) y a lo mejor podríamos sentarnos a charlar con las autoridades acerca de cómo van los talleres o con la coordinación también. (...) estaría bueno, encontrarnos con las autoridades. Bueno también un tallercito de reflexión, a ver cómo nos hemos sentido también dentro del PEUAM, pues yo es la primera vez que lo puedo hablar, o qué nos proponen para el año que viene o qué les parece que se puede modificar (...) sí es que a un pobre participante le corresponde hablar con alguna autoridad, no sé, se me ocurre. (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

Se informa si, de pasillo y las consultas fueron en los formularios y yo siempre respondí. Las informaciones son a través del profe solamente y he visto que las coordinadoras, lo ponen en el grupo del PEUAM (...) a mí me resulta muy engorroso lo presencial, pero participaría si pudiera, si me diera el cuerpo, yo creo que sí (...) Estamos aportando las ideas, cuando te hacen las preguntas en los formularios, ahí aportamos con ideas sobre este si nos gusta la forma que nos dan en el taller, si por ejemplo estamos conforme, si le agregaríamos más talleres (...) no pretendo, no sé participar más profundamente. No quiero tomarme compromisos que sé que después no voy a poder cumplirlos. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Como se anticipó, se involucran en niveles de participación informativo y consultivo, pero existen algunas disputas por participar en niveles resolutivos, es decir, que las personas y grupos sean convocados y tengan la posibilidad real de influir en un tema específico y su participación incida en la decisión final adoptada. También emergen algunas disputas por ser parte del nivel de cogestión, donde las personas mayores sean actores convocados para ser parte de un proceso de toma de decisiones, actuando con un sentido de identidad y comunidad. Sanhueza (2004)

Las talleristas siempre son de consultar, o sea son bien amplias las chicas, se puede participar sí, claro que sí, decisiones, ¿podemos venir a tal hora, eh? Esta última clase puede ser así. Siempre te consultan todas las talleristas que me han tocado (...) con las coordinaciones seguro porque es donde uno recurre inmediatamente, el resto no, o sea directores y eso no se ve (...) yo como participante no veo ninguno (...) me parece que es normal una estructura vertical, porque la tallerista es el hilo conductor, es como el docente en el aula, pero si vos tenés una inquietud totalmente abiertas (...) la coordinación me parece que son las que más o menos me

parece que saben qué va pasando entre los que participamos, los talleres, porque nos conocen bien a los participantes. (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

Creo que no hay (*lugar para la participación*), pero debería haber, a través de alguien de la universidad puede ser a través de la coordinadora, o de reuniones, pero el año que viene para empezar porque ahora viste cierran todos los talleres, claro, sí, pero eso sí me gustaría (...) no hay nada. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Asimismo, aun cuando es evidente que se invisibilizan para las personas mayores algunos espacios de participación, o bien porque no son convocadas ni autoconvocadas, aparece en el relato de docentes y coordinación, encuentros o reuniones que están planificadas y que, cuando se producen, se establecen entre coordinadoras con docentes, respetando la estructura organizativa vertical establecida. En paralelo, aparece la figura del delegado o delegada, que si bien no está vigente, es una práctica que representaría los intereses de la ciudadanía, al menos en palabras de la coordinación, “para facilitar la organización de festejos” pero que implica el involucramiento de las personas en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas y por lo tanto, la construcción de la corresponsabilidad.

Intentamos que con los talleristas haya por lo menos reuniones mensuales a veces no llegamos al mensual, pero mes por medio siempre tenemos reuniones. A ellos les damos la posibilidad de que hagan su planificación, de cómo van a hacer su año. (...) El año que viene queremos que haya un cuerpo de delegados de personas mayores, que antes en alguna medida había, siempre como que se buscaba que hubiera algún delegado por taller que a veces servía para que para convocar por alguna actividad servía para organizar la fiesta de fin de año o las fiestas que había las reuniones que había a lo largo del año, pero bueno, era algo informal. Yo creo que ahora hay que darle justamente la formalidad que necesitamos (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

En aquella época, siempre estábamos las delegadas de cada taller, por supuesto que siempre estaba yo, porque bueno, ahí íbamos, nos encontramos con centros de jubilados y de esa forma armamos programas junto con el P.E.U.A.M hacíamos la fiesta del Adulto Mayor, o sea, estaba ese nexo también con la coordinación de personas mayores de la Municipalidad y nosotros éramos de cada taller había una delegada y bueno y trabajábamos, hasta nos reuníamos y hacíamos cosas. (...) Otras formas de participación teníamos las reuniones de fin de año, teníamos las reuniones de, yo fui cuando hicimos lo de la apertura del año. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Si bien la representación por parte de participantes en decisiones que sean trascendentes puede suponer resistencias, para quienes frecuentemente asumen que la participación es limitada -incluso para personas mayores que enuncian que “no sería correcto preguntarles”- la participación ciudadana es fundamental en un programa democrático y con enfoque de derechos humanos, pero es importante recordar, como expresa Jelin (2020) que persiste “un trasfondo histórico-cultural de aceptación y

naturalización de la dominación, que se extiende hasta el presente y resulta muy difícil de abandonar” (p.314).

Algo que habría que poder lograr, es la integración de grupos que pueden ser lo más abarcativos posible en ciertas actividades de la Universidad, en actividades generales para que ellos puedan o que puedan estar recibiendo la info de lo que pasa en la universidad e invitarlos especialmente, (...) y que tres o cuatro o los que quieran venir estén en representación del programa y después a otro acto un acto de colación de grado que estén presentes y que las autoridades en su discurso, los nombren bueno, están en representación del PEUAM tales y tales y que eso vaya rotando de manera tal y que tengan acceso a la información y ahí es una tarea difícil porque sabemos que la comunicación interna es una problemática en toda la institución. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

A su vez, las autoridades también aluden a la representatividad en ciertas actividades de la Universidad, como actos. Es importante destacar que la representatividad a través de delegados y delegadas pertenecientes a los talleres es una práctica que se discontinuó con la pandemia y de la que quedó registro en fuentes secundarias como actas y que en este caso, a través de fuentes primarias, da cuenta de un rol relevante porque implica vinculaciones internas y externas al ámbito universitario.

3.2 Mecanismos e instrumentos participativos e inclusivos

A pesar de la existencia de instrumentos de participación, recursos disponibles y diversas opciones vigentes, se evidencia que los espacios de participación ciudadana no han sido tan amplios como se esperaba. Es posible que el cambio de gestión política, después de veinte años, el escenario virtual y la mudanza física -que se configura como un mecanismo de inclusión/exclusión- hayan sido obstáculos para experimentar y potenciar instrumentos que aún no han sido desarrollados o que se discontinuaron. Entre esos instrumentos para facilitar la participación ciudadana se podrían mencionar talleres, encuentros, reuniones que, combinadas pero con el mismo propósito, se consoliden como un mecanismo organizado e intencional del proceso participativo.

Yo pienso que con lo que uno responde en los formularios, me parece que los que están al frente como para decirlo cierto, al leerlos, al leer esos formularios ya ahí tenés una base, o sea, los que forman parte de la organización de la estructura como más organizativa deberían tomar mejores decisiones con eso. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Hay un nivel de consulta, a través de encuestas, a través de los profes de la coordinación y de las autoridades, no sé de las autoridades, calculo que las autoridades sí, pero por parte de los profes y las coordinadoras que después serían los que le comunican. Pero se han hecho encuestas y formulario se les ha preguntado también, pero las encuestas y los formularios yo creo, repito, creo que era un sondeo para ver qué era lo que ellos deseaban. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

La opinión de quienes participan del programa, la verdad que habría que sistematizar y hacer el aporte para poder escucharlas, yo en lo personal nunca escuché o tuve una actitud proactiva para decir a ver qué opinan los adultos mayores respecto de este o cuál tema. No, no creo que haya un interés institucional en utilizar, aprovechar, mejor la palabra que utilizar aprovechar, digamos esta posibilidad de tener adultos mayores transitando formándose participando en la universidad para que puedan hacer algún aporte capaz que sea un desaprovechamiento que estamos haciendo.(...) (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Creo que la información o la divulgación de lo que se va, la circulación de la información creo que es permanente. Creo que se producen en todos los medios posibles quiero decir grupo de WhatsApp, mail, hasta el cuerpo a cuerpo digo. Me consta que han ido hasta casas a ver si como estaba fulano de tal si sabían lo sabían, qué condiciones estaba porque había dejado de venir, hay, no diría un seguimiento, sino un acompañamiento, en donde la información circula de manera permanente y en todas las modalidades posibles. (...) En el tránsito de eso, genero la posibilidad de que las coordinadoras puedan proponer o aceptar o lo que fuese las conversaciones y a la vez las coordinadoras con los docentes utilizan la misma metodología y con los participantes del mismo modo. (...) Yo creo que participan, de una manera muy activa muy propositiva, hay una gran escucha, una gran escucha primero de quienes coordinan, eso lo transmiten en los docentes y a los docentes no les queda otra, hay una metodología de la escucha y del afecto que tiene que ver con un acompañamiento que no es lo mismo que seguimiento, que se transmite y reciben quienes participan, entonces se sienten parte (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Además, de la interpretación de los datos, es posible inferir la necesidad de incorporar mecanismos participativos inclusivos para todos los grupos sociales y para la diversidad de actores sociales - funcionarios, coordinación, docentes y personas mayores- asegurando que todas las voces sean escuchadas y consideradas en los procesos de toma de decisiones, ya que eso es lo que garantiza transparencia e integridad en los procesos de participación ciudadana, una participación ciudadana efectiva y significativa que responda a una planificación estratégica.

Una cosa es generar el ambiente propicio para la conversación para las propuestas y otra cosa es la falta de límites, todos debemos saber que el lugar que estamos ocupando, hay una decisión, la decisión es institucional. (...) la decisión final la tenemos nosotras de ese modo hacia los docentes y de ese modo hacia los participantes. Es importante que cada cual tenga su lugar de escucha y de propuesta sabiendo de dónde hasta dónde, como en todas las instituciones hay alguien que toman las decisiones y eso me toca a mí (...) me tocó por ejemplo escucharlos y frenar, poner la mano y decir de acá hasta acá son parte, de acá para allá, no son parte, no te gusta, vas a tener que hacer otra cosa (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Al respecto de opiniones y modos de mirar el programa, algunos relatos indican que hay un nivel de consulta, incluso se mencionó con anterioridad que si bien la universidad es un espacio democrático, las autoridades son electas para que tomen decisiones y que “no se estila un modelo de democracia tan participativo”, ya que es importante la organización jerárquica y que “la decisión final es

institucional”, habiendo alguna imposibilidad para una escucha proactiva y para reconocer que a lo “institucional” lo componen también las personas mayores.

Nosotros, el grupo, yo creo que no tenemos incidencia. (...) traté de que formáramos un grupo de representación de los talleres, pero bueno, lamentablemente, no, como no saben lo que era el PEUAM y qué es esto y que no, no se comprometieron. Entonces si vos no haces un movimiento en el cual falta información, no veían lo otro, no pude lograr que fuéramos un grupo por lo menos de 8 o 10 personas para tener un poco de peso (...) A mí me parece que la organización no conoce nuestra opinión. La única conexión, que nosotros tenemos han sido las coordinadoras, (...) es muy frío todo, es muy frío, pero sí porque no es físico, es todo digital(...) las comunicaciones digitales son frecuentes en la medida que tengan el que tienen para comunicar sobre todo este las actividades de fin de año o cuando viene y encuestas de opinión. No es cuestión de juntarse por juntarse es cuestión de sacar algo de esa situación no es cierto y si te juntas y expones que sepas que no estás hablándole a una pared sino que tenés a un interlocutor válido que te va a escuchar y que va bueno te voy a decir no imposible inclusive hasta la negación pero que vos podés hablar. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Es importante decir que frente a posibles dificultades para involucrarse, organizarse y consolidar un grupo autoconvocado de personas mayores, otros actores pueden posibilitar instrumentos de participación ciudadana. En el contexto de la planificación de un programa educativo, extensionista y universitario es importante reconocer la participación de diferentes actores sociales con distintas perspectivas, y distintos alcances.

Me parece que tendría que haber es una cierta cantidad de reuniones, no cierto, o tipo asamblea, en la cual podamos exponer cosas que quisiéramos hacer, porque llenar una encuesta, por ejemplo, para mí es muy limitado tampoco me sirve para decir bueno, cuánto me gustaría que hiciéramos tal cosa o que nos reuniéramos con este para ver qué podemos hacer dentro de la comunidad o qué viaje podemos implementar, a dónde tenemos ganas de ir. Bueno, ese tipo de cosas, pero para hacer eso tenés que tener un canal de comunicación que no sea tampoco tan esquematizado, rígido, como es virtual, tiene que ser una cosa presencial para que vos pueda inclusive discutir entre todos (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Vinimos a hablar con la directora. (..) pero como que no estuvieron de acuerdo. (...) no sé cómo consiguió Elías (*el profe*) que le dieran algo, pero pienso que no sé si seguirá otro año, pero no quieren, para mí, que haya algo más, ni un taller aquí, acá en el centro, quieren que todo esté allá en el campus. (...) pero lo que pensamos es que se quiere eliminar aquí el centro, que pase todo allá al campus de la Universidad. Yo no lo veo mal a eso porque pienso que con el tiempo lo que quede allá se va a hacer y la gente mayor bueno que no puede ir, dejará, lamentablemente. (...) las decisiones se toman así como vienen, así viste, sería lindo hacer que hubiera alguna reunión para con alguien de la Universidad que a lo mejor nos puede ayudar. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Como expresa Robirosa (1990) el decisor político busca que el proyecto se implemente y sea visible en el momento político adecuado, el decisor intermedio también comparte estas preocupaciones y debe responder a las presiones de quienes son parte de la ciudadanía y eso implica consensos y disensos

o coacción con la dirección diversos actores (funcionarios-docentes-ciudadanía) a la vez que quienes coordinan también son encargadas de trámites y procesos administrativos, rutina y normativas propias del sistema burocrático, pero quienes son parte de la ciudadanía, las personas mayores, forman parte de esta arena de disputas y si bien puede configurarse como un espacio de alianzas y resistencia, de negociaciones e incertidumbre, deben considerar las diferentes perspectivas y lograr acuerdos mínimos que promuevan la transparencia y la participación.

Acerca de cómo se construyen los consensos para la toma de decisiones que son relevantes, algunas narrativas de personas mayores indican que no fueron consultadas, o que aún frente a la posibilidad de organizarse no ha habido autoorganización ni consenso. Como expresa Bonifacio (2021) para lograr una incidencia efectiva se requieren recursos y capacidades técnicas, poder social acumulado y fortalezas en relación a habilidades de análisis, propuesta, negociación, investigación y manejo de información. Por otro lado, Sanhueza (2004) explica que el respeto de principios, y se entiende que la capacidad de escucha, es fundamental para avanzar y evitar prácticas tradicionales de confrontación o imposición de opiniones. En las prácticas narradas, los instrumentos desarrollados por las instituciones y sus modos de gestión parecen no alcanzar, existe falta de claridad respecto a qué debe hacerse y se sugiere una percepción ciudadana de que no son tomadas en consideración algunas opiniones y por lo tanto es posible que esa situación haya contribuido a que se convierta en un mecanismo estándar y poco resolutivo, al que se recurre con poca frecuencia.

(...) Yo creo que eso es algo en lo que nosotros no incidimos y es el tiempo (*que poseen las personas mayores para la participación*). (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Yo creo que los consensos se construyen a través de encuentros, encuestas, cuestionarios entre coordinación talleristas y alumnos, o sea, entre nosotros en esos tres órdenes y mejorarlos, a lo mejor hacer encuentros más seguidos, invitarlos a participar, pero en forma presencial a que ellos sugieran cómo les gustaría, que proponen, como actores porque eso son actores muy importantes. (...) O sea, ellos son los protagonistas, saber qué sugerencias proponen eso a nivel PEUAM, que no lo hagan solo a través del formulario, porque el formulario está bárbaro, eso te pone, vos te parecen tres opciones elegir una, pero no escuchas el diálogo el motivo. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

(...) digamos cuando ya se tomó la decisión se enteran (...) la toma de decisiones, entonces la nuclea la coordinación y la dirección en principio, aunque la decisión de venir al campus no fue una decisión nuestra (*de la coordinación*) pero sí algunas cosas se arreglan en consensos se acuerdan en consenso con la dirección. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Fue una tensión porque con las primeras que tenía que consensuar, fue con las coordinadoras del programa. Me gustó mucho poder pensar en eso, en ese tiempo, como una instancia de aprendizaje mutuo, (...) son cambios o transformaciones que luego las fortalezcan aunque algunos queden en el camino, lo tengo que pensar en términos del programa, no en términos

de las personas que forman parte del programa. Son tensiones, te diría que ideológicas, había discusiones y/o acuerdos metodológicos, pedagógicos e ideológicos, me parece de un crecimiento increíble. Hubo cosas que nosotros provocamos, pero otras situaciones que tuvimos ante la adversidad que sacar cartas que no sabíamos que teníamos. las coordinadoras sobre todo que son las que le ponen el cuerpo día a día. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Es posible identificar que algunos instrumentos que fueron utilizados para la búsqueda del consenso - o no- se basan únicamente en búsqueda de información (a través de formularios Google) o de deliberación ciudadana (en publicaciones en redes sociales), mientras que se evidencian algunos mecanismos que incluyen una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa, pero que son menos frecuentes e incluso sobre decisiones menos trascendentes para la formulación, diseño e implementación del programa.

La universidad es un espacio especializado y a la hora de tomar decisiones normalmente se toman con las personas que están en los equipos de gestión (...) creo que *la participación* debería ser representativa porque a nadie se lo puede obligar a participar, hay mucha gente que le interesa el taller y no más, pero yo creo que habría que con aquello que tienen algún interés invitarlos a participar, invitarlo a una reunión de consejo superior, del Consejo Económico, del Consejo Social, a las colaciones, en lugares donde pueda haber una sinergia donde la persona se pueda sentir participe, pero también haga participa el programa donde las autoridades nos involucremos con eso. (...) entonces la integración de los adultos mayores va de la mano con este concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida que me parece que es importante. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

En palabras de Font (2004) si el proyecto pretende ampliar los espacios abiertos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de apoyar de forma simultánea algunas estrategias complementarias que refuercen la asociación entre personas y que pongan en diálogo a aquellas personas mayores no organizadas.

1. Reforzar el sector asociativo. Dado que no es posible ni deseable que desaparezca el rol fundamental que juega esa minoría permanentemente asociada y activa, es preciso conseguir que ese sector alcance al máximo posible de ciudadanos y que profundice sus mecanismos de democracia interna, para que así tenga la mayor representatividad posible. Una vez fijado su protagonismo, éste no puede consistir en asistir a reuniones genéricamente consultivas, sino que deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y de aplicación y evaluación de las mismas. 2. Buscar la participación del ciudadano no organizado. Existen pocos mecanismos que permitan su participación y buena parte de los existentes terminan siendo utilizados básicamente por los ya asociados. Font (2004, p. 28)

Se asume que la participación se encuentra presente discursivamente y ha sido adoptada como una bandera, aunque, continúa apareciendo con algunas limitaciones en tanto se centra en aspectos instrumentales y se cristaliza la convivencia entre una propuesta educativa tradicional y una estratégica, siendo esta primera caracterizada por la falta de comunicación y consulta, ya que se asume que el diseño y la toma de decisiones en política educativa son actividades sofisticadas y especializadas, reservadas para expertos y fuera del alcance del ciudadano común, derivando, paradójicamente la toma de decisiones en el ámbito tecnocrático -y posiblemente elitista- acerca de decisiones que afectan al conjunto de actores del programa, dejando el lugar de la participación vinculado al acceso, la asistencia o el uso de los servicios educativos limitándose a una participación más instrumental, o como expresa Torres (2001) la participación ciudadana es más accesible en aspectos administrativos.

4. LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS PERSONAS MAYORES

4.1 Procesos de densidad institucional

El P.E.U.A.M. en su proyecto institucional (1996) asume un posicionamiento de articulación con otros actores inter, intra y extra universitarios para la formulación, diseño e implementación del mismo. Entre algunas de esas vinculaciones, se pueden mencionar otros programas, proyectos y áreas que conforman el Instituto de Extensión, también con secretarías y áreas de la U.N.V.M. como las de Investigación y Extensión de los tres I.A.P. (proyectos de Investigación y proyectos de extensión sobre personas mayores) y con programas educativos o extensionistas de otras UUNN. Asimismo el proyecto no menciona la posibilidad de vincularse con otras instituciones locales o regionales -aunque lo hace- como centros de jubilados y pensionados, residencias de larga estadía, consejo asesor municipal y coordinación/dirección de personas mayores, cooperativas de trabajo de cuidados domiciliarios de personas mayores, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados INSSJP, Administración Nacional de la Seguridad Social ANSES y espacios comunitarios barriales o de base territorial.

En discursos de docentes es posible inferir algunas coincidencias en torno a que el programa es mayormente reconocido hacia afuera, en la comunidad, en el territorio, e incluso ganó reconocimiento en otras provincias o localidades a partir de la virtualidad y la pandemia. Se desliza la posibilidad de que sea reconocido hacia dentro del ámbito universitario a partir de la mudanza al campus de la

U.N.V.M., posibilitando cierta trascendencia y adquiriendo peculiar identidad entre la ciudadanía, siendo las personas mayores las que “se asumen” universitarias. También se menciona que el programa es importante hacia adentro, discursivamente es valorado pero no en los hechos concretos, aun cuando sería posible decir que la densidad institucional también implica una construcción discursiva de las implicancias que tiene el PEUAM como política, pública, educativa y extensionista para el alcance de los derechos humanos de las personas mayores. .

Creo que hay que trabajar para que sea más conocido y reconocido. (...)me da la impresión de que al exterior tiene más valoración que al interior, a veces me sorprende que dentro de la UNI no se conozca, digamos eso me pasa, como que digo, como si yo de afuera lo conozco. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Para mí no es reconocido dentro de la universidad, es un discurso porque es políticamente correcto (...) está en el discurso (...) hacia adentro es como que creo que está el programa, que es súper necesario el programa, que es acorde con todas las Políticas Universitarias a nivel mundial, por eso lo tienen, pero no, no veo un interés en particular desde la Universidad nunca lo vi (...) con respecto afuera, es más reconocido fuera el PEUAM que dentro de la universidad porque vos salís a la calle y saben más del PEUAM afuera que adentro. Es muy importante el programa, es tan importante que trasciende la universidad porque va de boca en boca, entonces trasciende ya la Universidad creo que por eso también, dura y perdura a pesar de todos los cambios y todos los escollos. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Al cambiar de espacio físico empezó a ser reconocido dentro de la universidad, lo que no quita que antes haya estado, pero a nivel institucional empezó a ser reconocido y visto, aparte por los demás por los alumnos y los participantes del mismo PEUAM, lo empezaron a ver como algo a nivel universitario. Yo creo que hacia afuera tiene un reconocimiento pero es como limitado, yo creo que tendría que tener mucho más reconocimiento (...) o a lo mejor antes era más visible hacia afuera que hacia adentro no sé, creo que el cambio de lugar, o sea, afecto a la visibilidad también es lo mismo estar en una ubicación céntrica, que estar en el campus (...) la virtualidad permitió, que el PEUAM fuera conocido también fuera de la ciudad (...) se realizan actividades conjuntas se proponen salidas o sea, no se limita el espacio únicamente al aprendizaje, se genera un montón de otras actividades, salidas de encuentro caminata, una caminata, viajes. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

La vinculación del programa y el conjunto de actores que lo componen producen -o no- procesos de densidad institucional que se consolidan con el reconocimiento interno y externo del mismo, reconociendo además el lugar que ocupa la extensión universitaria -y las personas mayores- en la universidad pública. Como se anticipó, en palabras de Menéndez (2014) la densidad institucional, la densidad política, está estrechamente relacionada con la mayor institucionalización y reconocimiento, que no se alcanza solo con la incorporación del programa a las normativas institucionales, como el proyecto institucional, el estatuto, la autoevaluación, entre otras, sino que requiere atravesarlos y ser reconocida como parte de una función sustantiva en las universidades y para la educación permanente.

Como se expresó con anterioridad, a través de Menéndez et al (2014), uno de los desafíos más importantes en materia de extensión Universitaria que se afronta en las UUNN, está relacionado con el logro de una mayor institucionalización y reconocimiento, lo cual, requiere ciertos reconocimientos que permitan atravesar planes de desarrollo institucional y reglamentaciones propias de la universidad. Es posible, que aunque la extensión es uno de los pilares fundamentales en las UUNN, aún siga siendo un pendiente reforzar la densidad institucional y política de los programas y proyectos extensionistas, condiciones propias de esta función sustantiva.

Al respecto de esto, algunos discursos provenientes de personas mayores también consienten algunos procesos de reconocimiento hacia el exterior, involucrando otras localidades y haciendo referencia a algunas acciones del programa que fueron previas al cambio de gestión, como por ejemplo, que el P.E.U.A.M. gestó el funcionamiento de otras sedes, en la ciudad de Hernando o que se realizaron presentaciones artísticas o culturales en otras localidades y/o provincias e incluso en el marco de encuentros con otras universidades. Documentos como el Anuario (2022) o la Autoevaluación institucional (2006, 2021) describen actividades realizadas previas a la pandemia como, la expansión del programa a través del equipo de fútbol "los mayores universitarios", viajes histórico - culturales, el proyecto de Voluntariado de Adultos Mayores en Organizaciones Sociales, conformado por estudiantes de P.E.U.A.M. y organizaciones sociales, comunitarias y residencias de larga estadía.

Además, se realizaron de manera permanente muestras artísticas y presentaciones musicales en distintos polos culturales, las conferencias y exposiciones en congresos, jornadas o encuentros, la participación activa en jornadas de intercambio internacionales y la vinculación con estudiantes de grado y pregrado para la realización prácticas, pasantías o actividades curriculares. Se realizaron clases abiertas, ciclos de cine y debate, intervenciones en el espacio público, participación en distintos relevamientos o investigaciones como el Programa Universidades por la Emergencia del Covid-19 (PUPLEC19). A su vez, el programa contó con sedes en distintos puntos en la región que replican las estrategias educativas y extensionistas bajo la modalidad de talleres, fue el caso del PEUAM HERNANDO, PEUAM BELL VILLE, EI PEUAM ETRURIA y PEUAM MARCOS JUÁREZ.

Hacia adentro de la Universidad, nosotros hemos venido a los comedores, o cuando nos anotamos para la caminata de la universidad y yo decía todos ustedes saben que nosotros somos alumnos universitarios, ¿no? Ya sea en el comedor o con la chica cuando vine ahí que después lo puede hacer a la caminata a preguntar porque somos parte. (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

No conozco mucha gente como para charlar del tema acá en Villa María pero por ejemplo tengo amigas en Hernando el PEUAM, es recontra conocido y después tengo una amiga que siempre se de vez en cuando nos hablamos de Río Cuarto también este tiene muy buen prestigio. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

PEUAM viene gente de otro lado, gente de otros pueblos (...) a todas las actuaciones que tuvimos de coro, de tango canto, folclore y venía gente de otros pueblos (...) se conocen mucho en la comunidad el tema de la Universidad, porque son muchos alumnos los que participan, más la gente nueva que se suma. Yo pienso que se conoce hacia adentro más antes que ahora a lo mejor viste por el tema este (la pandemia), pero antes se conocía mucho y cuando estaban todos los talleres aquí en el centro. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Parte de lo transitado se interrumpió con la pandemia y no se recuperó con el regreso a la presencialidad, generando quizás diversidad de opiniones al respecto de la incidencia -hacia adentro o fuera de la comunidad universitaria- entre ellas, discursos como que “le hicieron dar un paso al costado al programa” en la extensión universitaria, dan cuenta de situaciones de exclusión o pérdidas de preponderancia o la jerarquía hacia adentro de la universidad, siendo este de carácter relevante para la incidencia política hacia afuera.

Yo creo que no tiene el lugar que tiene que tener hacia adentro. Hacia afuera la gente no lo conoce porque al no tener tanta participación cree que son los talleres del centro del Centro de Jubilados fulano de tal, los talleres del trinitarios que son así que son cursos que les toman exámenes, los talleres de la Municipalidad que no desmerezco ninguno, pero esto era otra cosa, esto era otra cosa. Y yo creo que la gente por lo menos que se ha integrado nueva, no lo conoce. (...) antes de la pandemia tenía un reconocimiento en la comunidad, también en la comunidad universitaria porque inclusive vos te sentís medio como que estás por ahí fuera de órbita. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Por otro lado, tanto la coordinación como la planta de funcionarios consideran que hay un reconocimiento importante hacia el interior de la universidad y su comunidad, y entre las razones, la mudanza y habitar el espacio, transitar aulas y pasillos, reconocer otros rostros en la biblioteca o el comedor, son parte de un proceso de reconocimiento y densidad institucional. Asimismo, explican cómo se desarrollaron acciones con instituciones y organizaciones de la comunidad, que no aparecen en otros discursos, posiblemente por desconocimiento de todas las actividades, acciones y proyectos que se desarrollan en el marco del programa y sus objetivos que trascienden la puesta en marcha de talleres.

Yo creo que sí y tiene reconocimiento tanto en la comunidad local como, hoy te diría está empezando a tener en la comunidad universitaria. o sea, los estudiantes que vienen a cursar carrera, los compañeros docentes que están acá, pero por qué estamos acá en el campus, creo que eso hace que nos vean, que nos reconozcan. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

En el 2019 se retomó una actividad que se venía haciendo que es generar contactos con los programas de otras universidades, viajamos a Buenos Aires. (...)el año pasado a todos nos pasó de que había todo virtual, congresos, encuentros. Bueno, se los invitaba que participaran se los invito a que participaran del ENPROPEMA, que es este encuentro que hacemos Nacional de Programas para y con personas mayores, se los invitaba, a los profes también a que participaran a que presentaron sus experiencias, que escucharan a los otros programas y demás. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Según estos datos, la mudanza profundizó el reconocimiento al interior de la universidad, pero no implica necesariamente que esté relacionado con la densidad institucional, entonces, adquirir visibilidad puede ser una de las maneras de profundizar la incidencia política, pero no la única. Para el proceso de reconocimiento hacia el exterior, se expresa que hay encuentros con otras UUNN, pero no está necesariamente planificado ni se explican las modalidades de participación y quienes asumen esos roles, lo que desvanece también la posibilidad de reconocimiento al interior siendo prácticas fragmentadas y con algunas dificultades en la comunicación o visibilización de las mismas.

Es conocido dentro, afuera creo que le falta y me pregunto qué saben de PEUAM, qué creen que está pasando, hay una política educativa pública, clara, precisa, con contenidos, eso sí creo que no lo saben, ni afuera ni adentro, me parece que ese tipo de divulgación dentro de lo que es el circuito académico es importante. También creo que aún nos falta reforzar hacia afuera, tendremos que hacer a lo mejor un programa del PEUAM (...) hemos hecho articulaciones con los municipios, diferentes residencias (de larga estadía) en el ámbito público y privado, son también son múltiples las acciones que hacemos en torno a este tipo de proceso de articulación y vinculación porque no es una articulación solamente e incluye lo público y lo privado en el universo académico también (...) también en la municipalidad no solo Villa María sino de otros lugares (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Es reconocido, creo que sí, absolutamente, porque es un programa fundacional de la UNI que a su vez completa esta cuestión de involucrar a toda la franja etaria de la vida, una persona dentro de lo que es la Universidad desde niños y niñas hasta adultos mayores, creo que tiene un reconocimiento social importante, también y que va también en distintos sectores sociales. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

El reconocimiento de la densidad institucional aparece cubierto de posibles representaciones acerca de qué significa el programa. En relación a lo que se considera importante, entre docentes y las personas mayores, se sugiere una imagen hacia la comunidad local de los talleres, de la actividad socio educativa concreta, y se disputa además el lugar que ocupó el programa en la comunidad local y regional, pero la coordinación y funcionarios asumen otro tipo de densidad institucional, que implica la vinculación con otros sectores de la sociedad, con otras universidades nacionales, y con la posibilidad de tener un alcance mayor con aquellos más postergados que no llegan a la universidad, evidenciando que existe una barrera sociocultural acerca del conocimiento y el alcance de la universidad.

4.2 Curricularización del envejecimiento: hacia la integralidad de funciones

Entre las entrevistas realizadas, se realizan algunas observaciones en torno a las articulaciones posibles que se gestaron tanto con la comunidad universitaria y no universitaria, que si bien no son reconocidas verbalmente como parte de la densidad institucional, adquieren gran relevancia para lo que se explica cómo integralidad de funciones, es decir, la docencia, investigación y extensión como una iniciativa con el propósito de posicionar al P.E.U.A.M., en la política institucional, favoreciendo la curricularización del mismo. Como expresa Menéndez (2013) hay un camino posible para la implementación de las prácticas de extensión y es el currículo, “atendiendo al entramado complejo de su esencia, a la participación comprometida de cada uno de los actores en juego y a la articulación de la extensión con las funciones de docencia e investigación” Menéndez, G et al (2013, p. 68)

Lo que conozco es la parte de las prácticas pre profesionales, que eso me parece como una buena red para el interactuar y darlo a conocer hacia adentro de la universidad y No sé del área, por ejemplo de bienestar (de la universidad) si se hace algo. Con el PEUAM en particular, me parece que se hizo. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Se que se acercaron tres estudiantes a preguntar si podían hacer prácticas, eso es interesante, pero bueno. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

En principio con otras universidades te diría eso que se me viene ahora la mente, después acá en la universidad se generaron articulaciones de espacios de prácticas con carreras, con bienestar por lo del comedor y la biblioteca. Y por fuera de la comunidad universitaria una de las participaciones que tenemos es en el Consejo Asesor del Adulto Mayor de la Municipalidad, centros de jubilados, claro con el PAMI, con el ANSES. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

A raíz de estas lecturas se podrían aportar algunas nuevas miradas sobre la planificación estratégica de las políticas públicas, en este caso la formulación, implementación y ejecución del programa P.E.U.A.M. ampliando el abordaje sobre el proceso de participación ciudadana, pero atento a las relaciones interpersonales que se establecen y las dinámicas relacionales entre los diferentes actores del sistema político. Intentar reconocer cuales son los intereses que se disputan, cuáles son las problemáticas a las que éstos se enfrentan, como también, cuáles son los mecanismos sobre el funcionamiento del programa como una política educativa de Estado y su real incidencia sobre las condiciones y modos de vida de las personas mayores. Para esto, es necesario reafirmar que dadas las condiciones socioeconómicas coyunturales y las desigualdades sociales vigentes, no hay una única forma de envejecer y por lo tanto, no hay una única manera de asumir la participación ciudadana, ni de asumir las implicancias de la política pública, es en definitiva un campo de disputa.

Es un concepto técnico, con fuerte contenido instituyente en términos imaginarios y políticos, que promueve la adhesión a un modelo de envejecimiento en donde la posición de las personas mayores sea “proactiva” (Yuni, 2011). Sin dudas supera a las concepciones previas, pero debe evitarse el planteo simplificador de una “madurez dorada”, cuando este escenario es accesible para unos pocos; más bien, la realidad de las personas mayores es multiforme y desigual (Subirats, 2016). Marzioni (2019, p.10)

En relación a esto, y acercándonos a la idea de que no todas las personas envejecen de igual manera y que dado el contexto social, cultural, económico y político es posible -o no- participar, en distintos niveles de un programa universitario, funcionarios recuerdan que

Sabemos que es un envejecimiento heterogéneo, que no todas las personas envejecen igual (...)es un espacio de no solamente de aprendizaje sino de encuentro con el otro. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

(...) nos faltaría llegar, aunque sea difícil a los sectores más postergados, porque muchas veces los usuarios del programa digamos son gente que tienen intereses, que tiene posibilidades, que en muchos casos tiene algún recurso y aquellos que tienen menos posibilidades, que están más alejados, que tienen menos recursos, igual que en la universidad, que en las carreras, tienen menos posibilidad de acceso, no digo que no acceden, pero si uno hace un estudio en un aula de grado o en el PEUAM, es probable que se encuentre con gente de sectores que acceden, por lo menos, a bienes culturales y que entonces optan por seguir viniendo la Universidad a un taller a una capacitación a un programa. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Además, algunos datos acerca del enfoque sobre el envejecimiento y que implica el programa para ese proceso natural e inevitable que es envejecer, indican que hay un consenso por parte del conjunto de actores en torno a concebir a la vejez como posibilidad, como potencia, un envejecimiento diverso, una construcción sociocultural que modificó el modo en que las personas se asumen viejas, y que involucran nuevas formas de reproducción cotidiana de la existencia en el marco de esta longevidad que se extiende y que requiere de innovadoras y situadas estrategias de intervención en lo social.

El programa me cambia un montón, me resignifica a mí también y tomar conciencia de lo que la edad del adulto mayor es, la vejez es, como posibilidades. (...) Yo creo que todos o casi todos vivimos con prejuicios y esos prejuicios y negaciones hacen que justamente el adulto mayor esté ahí, a un costado y negado, no visto (...) esa etapa de la vida sentirla como un mundo de posibilidades. Esto lo he aprendido en la interacción con el programa. Y sí, me parece que es el espacio, que justamente fomenta todo esto. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Es impresionante lo que ha cambiado el adulto mayor, pero había una idea muy vieja del viejo. (...) la generación que ahora tiene 70 escuchaba Rolling Stones Hendrix, hay que pensar en los diversos, a lo mejor están escuchando Natty Peluso, Lali Esposito, entonces hay una idea un poco vieja del viejo y lo pongo en PEUAM también en esa tesitura no tanto como antes,

supongo que el cambio generacional de tener coordinadoras más jóvenes, te renueva (...) Es diverso, es diverso y vos ves que envejecer es muy relativo y que unos envejecen mejor que otros y a veces no solo tiene que ver con lo económico, si ha tenido una actividad activa, entonces por ahí envejeció mucho mejor que otra persona (...) la mujer se ha modernizado la adulta mayor, se ha modernizado. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Generalmente le digo personas mayores, por una cuestión de género porque creo que el género atraviesa todas las etapas de la vida y no referirme a adulto en sí y bueno, yo creo que en la actualidad estamos, la sociedad y el Adulto Mayor está en pleno proceso de cambio, o sea la adultez, que se vive ahora no es la misma que se vivía hace 20 años. Entonces las necesidades actuales son distintas a las que se vivían anteriormente y eso es como un proceso de cambio y que es un envejecimiento más activo. Antes el envejecimiento era más pasivo, o sea, era envejecer para quedarte en tu casa (...) el programa promueve un envejecimiento activo. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

La revolución de la longevidad no es más ni menos que la provocación de pensar que, como y cuales políticas estatales para y con personas mayores se pueden desarrollar, como expresan Paola, Tordó y Danel (2015) “la emergencia de una nueva generación de personas mayores y muy mayores, el progreso científico y el mejoramiento en la calidad de vida han hecho que la misma se prolongue considerablemente con respecto a épocas anteriores” (p. 259) y que esto, contribuya al desafío de pensar como acompañar un envejecimiento activo y saludable, entendido como proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, desde las universidades bajo la bandera de la educación para toda la vida.

Yo creo en la educación para toda la vida. Que tenemos, en una institución con dinero público, la obligación de generar oportunidad a través de programas para que las personas puedan transitar a lo largo de toda la vida instancias, organizadas planificadas de aprendizaje de encuentros (...) Porque el índice de vida, las oportunidades, la generación de proyectos y todo va cambiando (...) tenemos que estar atentas y además tener una mirada anticipatoria. (...)son personas como activa, más cada vez que tengo que pensar hoy en esa edad es pensar en una vejez activa, es gente que tiene proyectos. (E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Yo creo que a todos nos debe pasar que te sentís que todavía sos joven que el cuerpo no te pase ninguna factura, pero sabe que la edad está ahí y que estás a nada, yo estoy a diez años de poder incorporarme a un taller de PEUAM y uno se proyecta en la en la adultez, en la vejez, trata de evitar la palabra, pero se proyecta ahí. (E6, comunicación personal, 27 de diciembre de 2022)

Hay un cambio de paradigma en relación al envejecimiento, ya no son objetos de protección, sino sujetos de derechos, aun cuando es posible que se cristalicen en algunos discursos que evidencian una convivencia entre un paradigma y otro, la conquista de derechos humanos establece una relación con la ciudadanía y la noción de participación. La disputa permanente por los derechos de las personas, implica también la lucha en distintas instancias públicas, para conquistar espacios de participación

ciudadana. Es aquí, donde radica la importancia y valor de las políticas públicas, ya que son instrumentos que deben partir necesariamente de la participación de las personas en todas sus etapas, para lograr responder a las demandas de la sociedad, en la búsqueda y garantía de sus derechos.

Veo gente todavía más grande que yo con un montón de ganas de hacer cosas, no somos los viejos de antes, claro, no somos los viejos, hay un imaginario de que ya está terminaste tu labor activa, tu trabajo, y ya está (...) es como que hay muchísimas oportunidades para la gente grande que antes no estaban (...) El PEUAM propone un envejecimiento activo esa sería la expresión, un envejecimiento activo, educativo, sociabilizando, estar con el otro que te enriquece (E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

A mí me parece que por más que seamos grandes nunca es tarde para seguir aprendiendo cosas. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Yo creo que en ese sentido el hecho de mantenerte activa (...) lo da el PEUAM, lo da el programa, porque nos hacen sentir bien, o sea, no nos tratan ni como viejos que están obsoletos, ni tampoco como criaturas a las que hay que retar. Entonces si vamos a vivir más que vivamos, por lo menos, normalmente bien. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Bueno, para mí es algo natural el envejecimiento, no me siento viejo a pesar que tengo todos los años, yo cuando era más joven ni pensaba (...) para mí el envejecimiento es uno mismo. Yo conozco gente joven, que aparenta ser muy viejo, la experiencia de la vida (...) El PEUAM tiene una mirada hacia la gente mayor y me encanta porque tiene todos los talleres, las formas de ayudar a la gente que quiere no envejecer nunca. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

Desde esta idea, la participación ha vivido transformaciones según la relación establecida con las políticas públicas, y cómo éstas se han configurado partiendo del contexto político y económico en el que se insertan y cómo se traducen en programas, en este caso, diseñado para dar respuestas a problemáticas sociales, necesidades o demandas de la población que constituyen las personas mayores. Cuando se dice que se transforma el paradigma vigente, eso incluye transformaciones socio culturales en la sociedad, empezar a creer que es posible que una persona que se dedicó toda la vida al cuidado, al trabajo, que cuando quiso realizar alguna actividad que le gustaba, tenía un costo o no disponía de ese tiempo y hoy puede hacerlo, forma parte de esa construcción. Así lo revela también la comunicación personal E2 que menciona a “lo postergado” como aquel motor para acercarse a la universidad, con el agregado de que la universidad tiene otros proyectos que potencian esa oportunidad de seguir aprendiendo. “cosas que hace que se potencie o se organiza un viaje o se organiza un encuentro o una conferencia o claro, estás constantemente alimentando ese interés retroalimentando, se hace multidisciplinario”. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Otras referencias sobre el cambio de paradigma explican que el programa es un impulso para esa transformación

Cambiar los paradigmas (...) El PEUAM, con todo el abanico en los ejes, de talleres formativos o de expresión, u orientados a la salud, movimiento sí, eso, como esa comunidad que los ve, que los abraza, que los forma y los cuida que y que los revaloriza para mí, en esto de resignificar, cambiar la mirada hacia el adulto mayor para enaltecerlo. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

Para mí, es un espacio para adultos mayores, pero también yo lo veo como un espacio para nosotros en el futuro (...) entonces lo veo como un espacio al que todos vamos a llegar (...) porque y a nivel mundial, fíjate de que todos estos espacios para adultos y adultos mayores se están multiplicando porque son una necesidad. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Vino a dar respuestas a las necesidades que estaban atravesadas los adultos mayores, como la necesidad de socializar, de pertenencia, es muy importante la necesidad de pertenencia porque llegamos a la adultez y el no pertenecer nos puede generar aislamiento. pero creo que el PEUAM está atravesado por eso, por la necesidad de pertenecer, de promover actividades para adultos mayores, de socializar, talleres, actividades recreativas. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

En palabras de De Piero (2010), “la participación ciudadana es un mecanismo de democratización de la administración pública” (p.68) y es la necesidad de la participación ciudadana lo que permite, entre otras cosas, que las personas ocupen el lugar que les pertenece. El P.E.U.A.M. siendo una escala menor de gobierno, podría facilitar el desarrollo de instrumentos participativos, ya que posibilitan el diálogo y la interacción cara a cara en grupos reducidos de personas. Entre esos instrumentos, podría decirse que promovió, según docentes, coordinación y funcionarios un cambio de paradigma, la resignificación de las personas mayores y la posibilidad de acceder a la educación a lo largo de la vida.

Yo todo lo que se (*de los grupos*) es lo que las coordinadoras me van contando primero, segundo de algunas cosas que he compartido con eventos del PEUAM y lo he visto (...) si son personas como activas, cada vez más, si tengo que pensar hoy en esa edad es pensar en una vejez activa, es gente que tiene proyectos. (E6, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

El objetivo del PEUAM frente a la mirada de la persona mayor, lo cubre o sea, sabemos que es un envejecimiento heterogéneo, que no todas las personas envejecen igual. (...) sabemos que no lo podemos cubrir por ahí lo cubrimos de otra forma, articulando con alguna residencia (...) hay distintas formas de llegar o envejecer de diferente manera, pero todas pueden integrarse (...) es un espacio de no solamente de aprendizaje sino de encuentro con el otro. Principalmente eso. (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Atendiendo a al movimiento social, al generar comunidad, digo comunidad no es lo mismo que una sociedad, entonces pensando en la generación de comunidad y en este juego de demandas de ofertas y de modalidades, me parece que hoy el PEUAM podría perfectamente conservar la línea de todo lo que venimos haciendo con una instancia de aprendizaje

claramente y no es participar para entretener, estamos de alguna manera acompañando en una etapa de vidas nuevos aprendizajes.(E5, comunicación personal, 16 de diciembre de 2022)

Asimismo, las personas mayores, como ciudadanía, observan que el P.E.U.A.M. les da una respuesta, no solo a la necesidad de seguir aprendiendo, sino a la posibilidad de relacionarse con otras personas. Se podría argumentar que el ejercicio de ciudadanía -en un sistema relaciones y prácticas sociales e institucionales- comprende un proceso de asimilación y aprendizajes tanto de derechos como de responsabilidades, es decir, co-crear una cultura de la ciudadanía y por lo tanto requiere de un encuadre institucional democrático que fortalezca los procesos de democratización. "Más que mirar los procesos de creación de derechos, fijamos la atención en el ejercicio de la ciudadanía como práctica que se aprende en la participación en experiencias concretas" Jelin (2020, p. 1013). Asimismo, como expresa Marshall (1949) en Sojo (2002) la ciudadanía es un estatus y todas las personas que posean dicho estatus son iguales, con respecto a derechos y deberes, pero también hay que decir que las desigualdades -entre ellas la clase social- existen y se asumen como un sistema de desigualdad que puede afectar el ejercicio de la ciudadanía.

El PEUAM si viene a dar una respuesta, porque no hay mucha oferta para los adultos mayores como dicen en la ciudad, porque no es lo mismo ponerte a estudiar a lo mejor a los 20 que o participar sí, claro que da respuestas, a mí por lo menos me ha dado respuestas a un montón de cosas. (...) todo lo que me ofrece el PEUAM trato de hacerlo.(E7, comunicación personal, 29 de noviembre de 2022)

Viene como a dar alguna respuesta, y yo digo que a una necesidad que tiene el adulto mayor de seguir aprendiendo cosas. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Creo que a las personas mayores viene a darles algo, por lo menos hasta antes de la pandemia daba una respuesta porque hay mucha gente sola, hay mucha gente que quiere seguir aprendiendo cosas, hay mucha gente que necesita compañía y se encuentra. Las respuestas pesan mucho y me parece que sobre todo pasa por las relaciones sociales. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Como se dijo, la participación ciudadana puede variar, debido a una serie de factores desiguales, que implican que algunas personas pueden tener disponibilidad del tiempo, recursos materiales y no materiales para desarrollar actividades políticas y claro, también hay quienes no tienen estas oportunidades y pueden tener dificultades de acceso para participar debido a limitaciones de tiempo, recursos o acceso a información limitada. Parte de las limitaciones, pueden ser producto de las transformaciones que vivió el programa y parte de las limitaciones -o potencialidades- se pueden deber a la conformación de los grupos y el perfil heterogéneo de cada uno de ellos, que está en proceso de

construcción. Al respecto de esto, algunas observaciones infieren que los grupos de personas están en movimiento, porque ha habido mecanismos de inclusión y exclusión permanentes.

Y la mayoría digamos empezó ahora no conocía el PEUAM antes. Algunas sí o sea no tendría como contabilizar pero, digamos que la mitad, la mitad acá conocía al PEUAM, iba a alguno de los talleres y la otra mitad, se sumó este año. (E1, comunicación personal, 28 de octubre de 2022)

He notado, sí, como que el grupo se me ha dividido como y hay otras que están en el medio que ni de un lado ni del otro, pero que el grupo está bastante marcado en eso y por eso te digo un grupo heterogéneo que es difícil, es difícil que interactúe hay como grupos de dos o tres que se conocen de antes, dos o tres que se conocen de antes dos o tres, entonces como que la dinámica del grupo me va a costar y quizá el año que viene ya, ya esté mejor, pero que cuesta bueno. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

No sé, hay gente nueva, pero también hay gente que viene de antes o sea hacían otros talleres, siempre han hecho actividades y están los participantes nuevos que se van sumando y en mi caso no quieren abandonar, terminan y son los mismos que vienen siendo. Se ha mezclado, hay nuevos y mitad de los que vienen de siempre. Terminan ellos los que quedan hasta fin de año, son los mismos que el año que viene quieren venir y se van sumando nuevos, pero siempre con los de antes. Bueno, eso le da también se les enseña cómo aprender algo de una forma distinta a lo que vimos el año pasado para no caer en la monotonía. Y además como se conforman como grupo por ahí, por eso no abandonan una identidad grupal. (E3, comunicación personal, 26 de octubre de 2022)

Me parece que hoy, la mayoría es gente nueva, ha quedado porcentaje mínimo, no sé cuántos, de gente que venía antes al PEUAM, pero cuando estábamos en el centro, qué pasaba venía gente de hacía muchos años, si, que nos seguían de años, pero también pasaba que la gente que vivía a lo mejor en este entorno de la ciudad, tampoco llegaban (...) Mucha gente que es nueva que se captó a través de la pandemia (E4, comunicación personal, 13 de diciembre de 2022)

Sobre esto, también es relevante recordar que la participación implica formar parte de algo, ser integrante y pertenecer a un grupo y bajo esa lógica, la participación colectiva implica comportamientos que se influyen mutuamente y que requieren cierto grado de organización de las personas mayores, y que en un contexto de reconstrucción de la grupalidad, de reconocimiento de los espacios físicos y sociales que se habitan, de refundación de las dimensiones de un programa, como engranaje de una política, no resulta asequible.

Empezó como mezclado el grupo y empezó mucha gente nueva. Yo te hablo a partir de la virtualidad. (E8, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Nadie venía al PEUAM, nadie sabía lo que era el PEUAM, yo soy un poco como la vocera que les contaba lo que era el PEUAM. Es un grupo que viene de afuera que lo toma así como un aprendizaje porque le sirve, a mí no me termina de servir todo esto. Entonces soy sincera, no me termina de satisfacer digamos porque no cumple todos los roles de antes que yo estaba acostumbrada y que hacíamos, pero bueno. (E9, comunicación personal, 6 de diciembre de 2022)

Hay gente nueva y de antes, un señor que empezó a venir muy bueno. Hay dos mujeres que tampoco no conocían y que están participando, de los viejos somos varios, pero me gusta, yo soy amigo compañero de todos (...) para mí no han estado en ningún otro taller, me comuniqué muy poco con ellas porque empezaron a venir y no hace mucho. (E10, comunicación personal, 5 de diciembre de 2022)

La pandemia fue una amenaza para el programa como política pública, porque desintegró el lazo social y aunque la política universitaria se evidenció como un dispositivo para la reconstrucción del mismo, el entorno sociopolítico se recrudeció y se complejizan las relaciones sociales. Estos modos que adoptó el programa para la reconstrucción de lazo social se producen en escenarios turbulentos, atravesados por lógicas diferentes y escenarios inciertos. Ha cambiado la estructuración social y por ende las lógicas de las instituciones.

Es posible dar cuenta de las fortalezas, resistencias y trincheras que construyó el programa y el alcance extraordinario que tuvo en la pandemia en relación a los lugares adonde llegó a través de redes sociales, sitios web y medios de comunicación y es por esto que muchas personas participaron aun cuando pertenecían a otras localidades o provincias, muchas personas mayores de localidades cercanas que no conocían el programa vieron en él, una oportunidad para mantenerse conectados y conectadas durante el confinamiento. Muchísimas otras personas asumieron el “PEUAM en casa” como una oportunidad para seguir encontrándose con quienes reconocían y muchas otras se sintieron desplazadas y no pudieron adaptarse, pero fue una brecha de tiempo de espera para el reencuentro con el P.E.U.A.M. y todo lo que eso significaba. Sin embargo, el regreso junto a la mudanza física del espacio, revivió nuevamente la amenaza de un cambio en la estructura y los modos de organización que atentan contra aquello que conocían.

(...) Es difícil tener un proyecto sin tener un espacio físico, o sea, un espacio, digamos vuelvo a repetir, no necesariamente un edificio, pero me parece que uniría, le da mayor identidad al proyecto el tener aunque sea un ala, un ala a la que vos entras y no hay, digamos, no por no compartir con otra gente y porque te das muy cuenta, los adultos se dan muy cuenta que están invadiendo un espacio que no es de ellos, he notado, que no hay una integración de parte de los demás no, no hay un acercamiento en este año no hay un acercamiento (...) como algo totalmente aparte, disociado y no sé, por eso ahora en este tiempo digo bueno en una de esas lleva años lleva años.(...) Yo digo, bueno, va a llevar años hasta que ellos empiecen a dialogar y acostumbrarse a que están los adultos porque es el primer año, claro debe ser raro también para los otros porque hay que ponerse en el lugar del otro debe ser raro. (E2, comunicación personal, 31 de octubre de 2022)

Recuperar y regenerar la identidad es y ha sido el desafío que ha enfrentado el proyecto extensionista, la identidad de comunidad P.E.U.A.M., la identidad universitaria, la identidad en relación a la estructura organizativa, la identidad de los actores involucrados con mayor o menor incidencia, de manera individual o colectiva en la planificación de esta política pública. Es cierto que la participación ciudadana

en el campo educativo a menudo se limita al espacio del taller donde participantes y docentes interactúan con mayor frecuencia, pero la importancia de involucrar intencionalmente y de manera sistemática, ordenada y planificada a todo el mapeo de actores en todas las etapas del proceso de definiciones de la política -que incluyen las transformaciones vividas durante y pospandemia- podría incidir en la toma de decisiones y enriquecerla, garantizando una implementación más efectiva, contribuyendo a una educación más inclusiva y adaptada a las necesidades reales de la ciudadanía.

CAPÍTULO IV: Reflexiones Finales

A modo de cierre de este documento, se realizarán algunas reflexiones finales con el objetivo de articular algunas de las categorías teóricas centrales desarrolladas, intentando revisar el entramado conceptual que permita -de forma sintética- repasar los nudos teóricos principales y las implicancias de los mismos en relación a los datos obtenidos y su análisis e interpretación, abordando finalmente algunas consideraciones finales, alcances y posibles desafíos. El trabajo de investigación, se propuso describir los procesos de institucionalización de la participación ciudadana de las personas mayores en el P.E.U.A.M. del Instituto de Extensión de la U.N.V.M. y para eso se requirió identificar el mapeo de actores sociales y por lo tanto comprender el tipo de relaciones que se establecen y el nivel de participación, los modelos de toma de decisión, describiendo los niveles informativo, consultivo, resolutorio y de cogestión de la participación ciudadana y conocer la incidencia política en la formulación, diseño e implementación del programa para y con personas mayores.

1. Tejiendo algunas ideas fuerza

La investigación se encuentra contextualizada en un contexto macrosocial, en los procesos políticos latinoamericanos y específicamente en el sistema sociopolítico argentino, por lo que gran parte del argumento de esta tesis, requirió revisar las políticas públicas -con enfoque de derechos humanos- en relación a la educación y reforzando algunas nociones sobre el Estado como una relación social, es decir, un escenario de negociación en el que intervienen diversas fuerzas, tensiones, consensos y coacción de políticas o grupos sociales que pretenden discutir sus intereses.

Es preciso mencionar que con respecto a los procesos políticos y las transiciones presidenciales, durante el modelo de estado neoliberal, las personas mayores -y la sociedad en general- han experimentado un deterioro de las condiciones de vida, el descreimiento en las instituciones y en la política, el vaciamiento de lo estatal, la vulneración, pérdida de derechos y las vías de participación se vieron fuertemente afectadas. La ideología neoliberal, está caracterizada por la implementación de políticas sociales compensatorias y focalizadas que muchas veces producen un quiebre en las herramientas de expresión y de decisión.

Asimismo, las políticas sociales del modelo de Estado nacional popular, dirigen los objetivos hacia un sentido de promoción, enfoque de derechos, oportunidades de trabajo y emancipación y en el proceso de formulación de políticas públicas lo hacen con un marcado enfoque de derechos e incluyendo lógicas

de participación ciudadana, asumiendo que las personas deben intervenir para abordar los problemas que les conciernen. La planificación de programas -en el marco de políticas públicas- no solo dependen del Estado ni se limitan a acciones discontinuas, sino que debe ocurrir de manera sistemática y planificada en un espacio público estatal, donde los ciudadanos y las ciudadanas interactúan con las instituciones que los representan. Deben institucionalizarse mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades de participación y esto requiere reconocer las normativas que amparan esa participación y la posible elaboración de una agenda conjunta para favorecer acciones en el marco de la corresponsabilidad. La participación ciudadana no es espontánea y deben generarse condiciones adecuadas para su desarrollo.

Como se anticipó, las políticas públicas producen acciones, generan impactos en sus distintas etapas de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y habitualmente se traducen en leyes y normativas (Oszlak y O'Donnell, 1995; García Delgado, s/f). En este sentido, asumir el enfoque en derechos humanos es un punto de partida para garantizar su ejercicio mediante un marco institucional, en tanto las políticas públicas incluyan mecanismos de protección, monitoreo y vigilancia de derechos humanos (Jelin, Abramovich, 2016; Huenchuan, 2009).

Cunill (2010) enuncia que el reconocimiento de derechos es el reconocimiento de poder y de ese modo se puede restablecer el equilibrio en contextos adversos y desiguales. "El ejercicio de ese campo de poder ciudadano está directamente condicionado por el tipo de institucionalidad que se diseñe para implantar las políticas con enfoque de derechos" (p. 38) e incluso el autor agrega que "la institucionalidad pública encargada de la implementación de una política con enfoque de derechos debe ser consistente con el marco normativo que sustenta este tipo de políticas" (p. 38) por lo tanto, la institucionalidad que devenga en corresponsabilidad, favorecerá ese poder ciudadano y en consecuencia, la construcción de participación ciudadanía.

Por todo ello, entre las categorías teóricas y desarrollo analítico pertinentes a este trabajo, se realiza un recorrido por los conceptos de Planificación²⁹, con énfasis en la planificación estratégica abordada por Robirosa (1990) como así también los procesos de envejecimiento y las personas mayores como sujetos de derechos. Establecer el marco teórico general implica partir del marco conceptual de políticas

²⁹ El énfasis en las políticas públicas y la planificación, a través de autores como García Delgado, Oszlak, O'Donnell, a través de Rovere, Robirosa y Bernazza, entre otros, permite comprender la trama de la o las políticas, planes, programas y proyectos desde sus niveles más generales a los más específicos y propiciar un recorrido por los antecedentes históricos de los procesos de planificación para posicionarnos desde la planificación estratégica dando cuenta de la ruptura epistemológica y el posicionamiento situado en el contexto actual, es decir, desde el enfoque de la planificación estratégica situacional que propone Robirosa (1990).

públicas y sus modelos decisionales (racionalismo, racionalismo limitado, incrementalismo y cubo de basura) para poder complejizar el análisis en torno a los procesos de participación ciudadana, decisión y acción, del movimiento que se pone en juego cuando se propone resolver “un problema”, estableciendo al Estado como protagonista, pero no como el único actor. Para Sanhueza (2004) el Estado ha perdido su exclusividad como referente, porque es pequeño para asumir desafíos globales, pero a la vez, es grande para responder a las demandas cada vez más diversas y cotidianas de las personas, lo que derivaría en una relación más viva entre Estado y ciudadanía³⁰.

Para nutrir esta trama de conceptos y también relacionar aportes categóricos, se incorporan algunas ideas centrales sobre derechos humanos y ciudadanía³¹ (Marshall, Sojo, Cunill, Kymlicka y Norman). Cobran relevancia los postulados de Marshall (1965) citado por Kymlicka y Norman (2002) cuando expresan que hablar de ciudadanía y participación en la órbita del Estado, implica comprender que es un proceso dinámico que surge de la interacción de distintos sectores o actores sociales y el Estado forma parte a través de organismos, funcionarios y la misma ley o reglamentación y que, en definitiva, es la que regula los alcances de la participación. Sobre este último concepto, De Piero (2020) asume que el término participación es usado para explicar la incidencia política³² -entendida como los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de políticas públicas- e introducirse en diferentes etapas en las que se resuelven discusiones, propuestas, entre otras.

La participación ciudadana no es espontánea, incluso puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, por eso el Estado debe organizar y ser proactivo para fomentar la participación mediante programas de formación, sensibilización e información referidos al derecho de

³⁰ Sanhueza (2004) aporta la idea de que el concepto tradicional de ciudadana ya no es vigente, sino que existen reivindicaciones colectivas sobre los derechos humanos, desde diversidad de posturas tales como género, edad, migración y etnias, entre otros, que demandan al Estado su incorporación en la agenda de políticas públicas y a causa de esto, entre otras cosas, el Estado nación, ha perdido exclusividad porque ha disminuido su capacidad para abordar desafíos globales y a la vez grande para responder a demandas cada vez más específicas y cotidianas de los y las ciudadanos/as, lo que supondría, una relación más activa entre Estado y ciudadanía. La participación ciudadana en la gestión pública, se refiere al rol del ciudadano participe y usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas y, por lo tanto, este rol se entiende como un derecho ciudadano.

³¹ La ciudadanía es una categoría teórica que, a partir de las dos revoluciones -Francia y Rusia- comienza a resonar con renovado interés sobre todo en el espectro político de los años '90. El interés creciente por la ciudadanía es alimentado también por una serie de circunstancias como la apatía, desconfianza o falta de identidad regional, nacional, étnica o religiosa. Según Marshall, la expansión de las “clases” de ciudadano requiere de un estado de bienestar democrático que consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía.

³² Esto se logra a través de la persuasión y la presión ejercida sobre autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. La incidencia política busca ganar acceso e influencia sobre las personas que toman decisiones importantes para un grupo específico o para la sociedad en general y se constituye en una herramienta para lograr una participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno y otras instancias de poder. Junto con procesos electorales, mesas abiertas, comisiones y otros mecanismos, la incidencia política permite que diferentes sectores de la sociedad civil avancen en sus agendas y tengan un impacto en las políticas públicas.

participación, es decir, es un derecho exigible, una responsabilidad cívica, de forma individual o mediante organizaciones y movimientos. Puede tener lugar en diferentes niveles de intervención, pero, debe tener lugar en el proceso de formación de políticas públicas, programas y proyectos, en cualquiera de sus fases. Resulta esencial para tender un camino hacia la construcción de ciudadanía y democratización y, al mismo tiempo, como un proceso técnico, en cuanto reconoce también procedimientos, mecanismos y recursos. La participación fortalece a los actores sociales, como actor político en la toma de decisiones que conciernen a la vida en sociedad, en el Estado, y que hacen posible la democracia. En este sentido, Acuña (2013) expresa

Entendemos por actor a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar / definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción. (Acuña, 2013, p. 36)

A su vez, De Piero (2020) identifica algunos actores claves como la institucionalidad (leyes vigentes), la autoridad política, la ciudadanía individual o colectivamente (organizada o informalmente), técnicos que ocupan espacios de diseño o ejecución dentro de los organismos, trabajadores del Estado en general, los medios de comunicación, organismos internacionales y las Universidades, en tanto los y las especialistas aportan a las políticas públicas, como por la investigación y planteamiento de temas en el espacio público desde su especificidad. Algunos actores “pueden aparecer como muy relevantes y directamente relacionados, mientras que otros, aun cuando no quedan expuestos al proceso de participación (PP), forman parte importante del mismo por diferentes razones” (2020, p. 8).

Para el autor, las propuestas de una intervención para llevar a cabo una política o programa, necesitan definir qué instituciones, grupos o personas individuales se involucran, afectados o beneficiados, de apoyo, neutrales o de oposición para dilucidar un mapeo de actores sociales y por lo tanto comprender el tipo de relaciones que se establece, el tipo y nivel de participación, en otras palabras, las relaciones predominantes, ya sean a favor, neutral, en contra y los niveles de poder, alta, baja, mediana influencia. Con respecto al mapeo de actores, Bonifacio (2021) aporta que esta es una herramienta útil para la identificación de personas y permite definir estrategias y tomar decisiones adecuadas, es decir podrían identificarse los tipos de vínculos entre los actores, como coordinación y trabajo conjunto, falta de coordinación o incluso conflictos.

Por otro lado, el documento se plantea un análisis microsocioal que incorpora categorías analíticas vinculadas a educación, universidad y extensión, pero también sobre envejecimiento poblacional y la construcción social de las vejeces y la participación ciudadana como parte de la construcción de sujetos de derecho, en el ciclo de las políticas públicas y, por lo tanto, la incorporación de la planificación estratégica como paradigma de la planificación. Huenchuan, Yuni, Manes, ofrecen un marco específico acerca de la educación para todas las edades en la universidad pública y las transformaciones políticas, perspectivas de implementación de políticas públicas en Latinoamérica con respecto a las personas mayores y la inclusión de la perspectiva de derechos de modo estratégico. Como expresa Abramovich (2006) es necesario establecer relaciones entre políticas y estrategias de desarrollo y derechos humanos, entendiendo o asimilando el contexto político, social e institucional. Al respecto Urbano, Yuni y Lirio Castro (2020) explican que

Para desarrollar lo que se viene denominando envejecimiento activo, los sujetos necesitan empoderarse y canalizar sus potencialidades hacia la sociedad. Y a su vez la sociedad debe aceptar esta posibilidad organizándose y dedicando tiempos y espacios para que este colectivo pueda desarrollarse y enriquecer la sociedad con sus aportaciones. Sin este doble interjuego que alinea, por un lado, una actitud proactiva por parte del sujeto y, por otro, unas políticas sociales que permitan el acceso e implicación del colectivo por parte de la sociedad, esto sería una utopía. (p. 55)

En consonancia, en tanto hablamos de políticas, envejecimiento y derechos humanos, Sandra Huenchuan (2016) explica que

Al formular las políticas públicas, en todo su amplio proceso, debe tomarse en cuenta la forma como se configuran los intereses y las ideas en un contexto institucional que los moldea y determina. De este modo, las instituciones consiguen incluso alterar el poder del grupo social que buscan beneficiar e interfieren en la interpretación que este hace de su realidad. La consolidación de la institucionalidad pública dirigida a las personas mayores en la región aún presenta un sinnúmero de dificultades. Sin embargo, su sola existencia es un buen punto de partida. Las instituciones son instrumentos que pueden facilitar o restringir el avance de las acciones orientadas a las personas mayores y, consecuentemente, su constitución como ciudadanos, en la medida en que tienen la posibilidad de proporcionar los mecanismos, instrumentos y recursos para asegurar la efectividad de los derechos (Jusidman, 2007). Por lo

tanto, deben crearse y mantenerse conforme a este reto y, por cierto, a la complejidad de atenderlo. (p. 23)

A su vez, Manes (2012), trae algunas ideas acerca de las vejezes, que nos permite ir de la categoría analítica vejez a las vejezes como construcción social, e implica pensar la participación educativa de las PM en el campo de la educación pública universitaria es comprender que el papel del Estado es fundamental, porque legitima, ordena y establece estructuras que facilitan el desarrollo de las políticas, en este caso, educativas y extensionistas.

Al pensar a la vejez como una construcción social, ser viejo no significa lo mismo en diferentes campos. En el campo educativo universitario, y en el marco de la educación pública, el ser mayor tiene como connotación positiva la posibilidad de inclusión en diferentes ofertas educativas con una dinámica y objetivos particulares. Es desde esta particularidad, que las personas mayores disputan su lugar en el espacio social en relación con el resto de los estudiantes universitarios (en su mayoría jóvenes), los docentes y el personal administrativo. (pp.58,59)

Al respecto de estas afirmaciones, surge que los derechos humanos de las personas mayores no siempre logran superar la barrera de las desigualdades y resultan buenas intenciones que resuelven parcialmente las necesidades que emergen en este contexto de miedo e incertidumbre. ¿Cómo se explica que los derechos humanos no son para todos y todas, aun cuando en los proyectos se continúe insistiendo sobre la universalidad de los mismos y el alcance que estos tienen? Es posible entonces que diversos sectores de la población no “califican” como sujeto de derechos humanos, sino el objeto de los discursos de derechos humanos, ya que la centralidad del Estado en el discurso se cristaliza en una versión hegemónica o convencional de los mismos, es decir, se afirma en muchos casos con liviandad que son universalmente válidos, independientemente del entorno social, político y cultural.

2. Desanudar prácticas, experiencias y hechos

Para conocer los procesos de institucionalización de la participación ciudadana en el P.E.U.A.M., fue necesario implementar una estrategia metodológica correspondiente a la investigación cualitativa, que implicó integrar y triangular distintas fuentes y métodos de recolección de datos (archivos digitales y en papel, cuestionarios y estadísticas, entrevistas y observaciones). En este caso, se describen los procesos de institucionalización de la participación ciudadana de las personas mayores en el P.E.U.A.M

de la U.N.V.M., para la comprensión de su funcionamiento, sus actores, sus interacciones y la incidencia política de los mismos, partiendo de la base de que la aparición de los movimientos sociales como actor social relevante resulta una influencia en las políticas y por lo tanto, la participación ciudadana de las personas mayores posibilita el ejercicio pleno de sus derechos.

Fue necesario indagar -analizar, comparar y asimilar- acerca de la frecuencia con la que se reúnen y quienes participan de esos encuentros, para eso también se identificaron actores relevantes en el mapeo, entre ellos, lo que se considera la autoridad política (rectorado y dirección de extensión) técnicos, (coordinadores de programa y/o administración) trabajadores del Estado (docentes de talleres) y la ciudadanía (personas mayores de 60 años). Se relevó qué implicancias tuvo la mudanza de la presencialidad a la virtualidad como parte de las transformaciones macro y micro sociales y, por otro lado, la mudanza física, es decir, cuáles fueron o son los obstáculos y facilitadores de esa transición que resultó ser un emergente relevante en relación a la participación y sus procesos de institucionalización.

Resultó relevante revisar algunos elementos acerca de la dimensión social y la dimensión educativa del programa universitario, pero se entiende que es necesario aportar y construir una dimensión política, a partir de las relaciones que se establecen entre envejecimiento, universidad y educación a la luz de una dimensión inscrita en un enfoque de derechos y cristalizado epistémicamente en la idea de sujetos de derechos y construcción de ciudadanía y participación al interior de las universidades. Se considera que el sistema de protección de los derechos humanos no solo es evidencia del compromiso que asumen los Estados, sino que debe ser el reflejo de las luchas contra las diversas formas de opresión, desigualdad y jerarquías por razones de edad y clase social.

Sobre esto, es necesaria la educación en derechos humanos y la vigilancia permanente de las instituciones para promover una mayor conciencia y práctica de los derechos, así como el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derecho. Pero, ¿Cuáles son las estrategias que promueven o no una mayor institucionalización de la participación ciudadana de las PM y un ejercicio pleno de sus derechos en términos educativos? ¿Cuáles son las relaciones que se establecen entre participación y toma de decisión en el programa? ¿Cuál es la incidencia política de la participación ciudadana de las personas mayores y del programa en la universidad?

En términos generales se podría argumentar que:

- El Estatuto y el proyecto institucional, así como la Ley N° 24.484, de creación de la U.N.V.M., conforman la normativa institucional que regula la ciudadanía universitaria. Estas, establecen la forma de gobierno con algunas limitaciones para la extensión universitaria. Sin embargo, hay otros mecanismos, normativas internas, disposiciones, e incluso prácticas no institucionalizadas que fomentan la participación ciudadana en la gestión pública extensionista. Aun así, la participación ciudadana -de personas mayores- resulta reducida y en muchos casos, la participación es alta en decisiones sin gran trascendencia.

Robirosa (1990) explica que en primer lugar, está el nivel de información, que implica proporcionar a los participantes la información necesaria y suficiente para que puedan tomar decisiones informadas. Luego está el nivel de opinión, donde se les da la oportunidad a los participantes de expresar sus puntos de vista y opiniones. Por último, está el nivel de toma de decisiones, donde los participantes tienen la capacidad de influir directamente en las decisiones que se toman. Las decisiones que comprometen recursos, financiamiento, modificaciones estratégicas o relevantes, quedaron por fuera de la participación efectiva de la ciudadanía, pero también de trabajadores del Estado, como docentes, administración y coordinación del programa, recayendo en las máximas autoridades la toma de decisiones.

- El año 2019 fue un punto bisagra para la planificación del P.E.U.A.M. La creación del programa, responde a la idea del envejecimiento activo y si bien las nuevas configuraciones sociales, políticas y educativas en torno a cambios de conducción y gestión política, la incorporación del uso de tecnologías a raíz del confinamiento y las modificaciones en la localización de los espacios, implican cambios profundos en el desarrollo del programa, los posicionamientos teóricos, metodológicos y empíricos acerca del mismo no cambiaron.

Lo que pudo ser una amenaza -la pandemia, el cambio de gestión política y la mudanza- para múltiples actores se tradujo en la posibilidad de revisar -y anclar- el programa en el marco de la CIDHPM como una estrategia para posibilitar un encuadre teórico y metodológico para la participación ciudadana y derechos humanos en clave de educación permanente, contraria a la idea del envejecimiento como imposibilidad de adquirir nuevos conocimientos. La visibilidad, primero en medios de comunicación y redes sociales y luego en el campus universitario, se traduce en la oportunidad para lograr no solo la incidencia política, sino, alcanzar densidad institucional y reconocimiento intra y extra universitario.

- En el ámbito descentralizado de talleres -entre trabajadores de Estado y ciudadanía- se advierte más participación ciudadana, incluso de carácter resolutivo y de cogestión, porque se aplican en mayor medida instrumentos o mecanismos democráticos y se resuelven problemáticas vinculadas al contexto inmediato, a lo que sucede en la dinámica cotidiana del aula. El nivel de participación se incrementa a medida que se amplían las oportunidades de participación, y es al interior de las dinámicas grupales en talleres que se posibiliten canales de comunicación directos, se pregunte y se repregunte acerca de la construcción del espacio, se construyen consensos a través del diálogo y por sobre todas las cosas, se les reconoce, a las personas mayores, un lugar de poder.

La educación permanente, como sistema de intercambio horizontal, es un poderoso instrumento para que las personas mayores puedan reconfigurar su identidad personal y social y agrega, al perfil social y educativo del programa, un perfil político, aun imperceptible para muchas personas mayores. Existen canales de participación no regulados e instituyentes, es decir, que no están planificados, pero que puján y resultan inherentes para la toma de decisiones. La reactivación del grupo representativo de “delegados y delegadas” de los talleres, que surge como un emergente, es un mecanismo que, como instrumento de participación abre la posibilidad real de influir en un tema específico y que se considere a estos actores como ejecutores y/o gestores del programa, involucrados para participar con sentido de pertenencia, identidad y comunidad.

3. Urdir la trama: consideraciones, alcances y desafíos

Una *primera consideración* implica que la democracia como sistema que garantiza los derechos humanos se logra a través de la organización y la participación de la ciudadanía en todas las esferas sociales, políticas y culturales. Por ello, la noción de derechos está estrechamente relacionada con la participación que es una herramienta fundamental en espacios públicos y en la toma de decisiones, donde la ciudadanía forma parte de la agenda estatal y lleva a cabo acciones colectivas. El programa como política pública estatal promueve una noción de participación donde las personas mayores sean actores activos en las decisiones de gobernabilidad y también se crean lazos comunitarios que forman una identidad común, pero aún no establece mecanismos de participación que permitan asumir roles

en relación a los niveles resolutivo y de cogestión³³. El programa, como política estatal, tiene la responsabilidad de promover la participación ciudadana a través de programas de formación, sensibilización e información.

La participación ciudadana es un concepto fundamental en esta institución democrática, porque se refiere a la forma en que las personas mayores se involucran en la toma de decisiones y en la ejecución del programa extensionista para personas mayores. Es un acto social que implica compartir ideas y discutir asuntos de interés público entre distintos actores sociales y por lo tanto, se trata de la incidencia que tienen -o puedan/deban tener- en actividades que impliquen discusión, debate, consulta, construcción de ideas en la relación con el resto. Lo cierto es que los datos demuestran que la participación ciudadana puede ser condicionada o incluso anulada en un contexto de desigualdades sociales estructurales y coyunturales.

Si las instituciones del Estado no articulan o instrumentan herramientas para su construcción, como revela De Piero (2015) “no habrá equidad sin participación” (p. 2). Si el programa busca ampliar los espacios abiertos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de apoyar simultáneamente varias estrategias complementarias que permitan diversificar las formas en que las personas puedan involucrarse, adaptándose a sus preferencias y características individuales y grupales. Posibilitar un amplio abanico de opciones de participación, puede fomentar una mayor representatividad, pero además debe considerarse que no es suficiente cuando se forma parte de una comunidad que pueda encontrarse excluida -por razones de edad, género y clase social- por lo que la ciudadanía, en estos casos puede funcionar como un instrumento de estratificación social.

Una *segunda consideración* implica que cuando los programas para personas mayores no incorporan una visión integral de derechos, esto impide posicionarse desde la realidad social, compleja y multicausal, limitando las autonomías y reforzando las condiciones de dependencia en el colectivo. El desarrollo de reales condiciones de ciudadanía asume que la participación implica presencia y ella cobra sentido cuando se ve el impacto en lo que se hizo o se hace. Como expresa Cunill (2010) “el principio de la participación ciudadana es consubstancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos” (p. 12) y por lo tanto, el reconocimiento de los derechos de las personas mayores, es el

³³ Según Sanhueza (2004), la participación ciudadana se puede dar en diferentes niveles, cada uno con diferentes grados de influencia y participación de los ciudadanos. En primer lugar, está el nivel informativo, luego el consultivo, posteriormente el resolutivo y finalmente el nivel de cogestión, que implica la toma de decisiones en conjunto entre los actores que componen la política con una cuota de poder equitativa.

reconocimiento de una cuota de poder “y en ese sentido puede ser una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente dispares.” Abramovich (2006, p. 41)

Las estrategias implican la construcción de un espacio de articulación, de encuentro que requiere asumir que además de derechos existen obligaciones y deberes y la renovación casi permanente de los compromisos asumidos. También implica la resolución de tareas de forma grupal interactiva y co-participativa que implique un proceso constante de evaluación, reflexión y aprendizaje, El programa debe desarrollar las condiciones necesarias para que se reconozcan habilidades diversas y diferentes, el desarrollo de confianzas positivas y la creación de una identidad común, aún en condiciones como las dadas, en las que identidad y pertenencia están en reconstrucción en el marco de una época de cambios.

Asimismo, Font (2004) explica que para profundizar los mecanismos de democracia interna, para que tengan la mayor representatividad posible, no solo deben asistir a reuniones genéricamente consultivas, sino que deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y de aplicación y evaluación de las mismas y para ello, se debe construir intencionalmente un marco de participación deliberativa sobre las decisiones y sus resultados, que se traduzcan en incidencia y exigibilidad sobre los derechos instituidos, que permitan la transparencia y la circulación de la información y la comunicación, que creen no solo sentido de pertenencia y comunidad, sino sentido de responsabilidad social acerca del propósito del programa. Para la institucionalización de los procesos de participación ciudadana en el programa deben construirse normativas, reglamentos, disposiciones, regulaciones que lejos de querer ser burocráticas, posibiliten la regulación social del compromiso social y la noción de corresponsabilidad, democratizando los procesos de toma de las decisiones.

Una tercera y última consideración, acerca de la densidad institucional, entendida esta, no solo como la incidencia ciudadana de las personas mayores en la toma de decisiones sino también como la institucionalización y reconocimiento del programa en el contexto universitario y no universitario, implica revisar la importancia de las instituciones y sus modos de gestión. La institución, en este caso educativa y extensionista, es la estructura normativa y reguladora que le otorga identidad al conjunto de actores que conforman el mapeo institucional, creando de este modo roles o lugares a ocupar -ciudadanía, trabajadores del Estado, autoridades- y recreando o performateando las relaciones establecidas entre ellos, es decir, son moldeados como actores significativos por las reglas que se han establecido, a la

vez que se asume la existencia de desigualdades de intereses y de poder. "Como conjunto de instituciones formales e informales, la administración pública distribuye probabilidades diferenciales para que los diversos actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo distintas estructuras de incentivos a tales efectos (Jordana, 2000). Cunill (2010, p. 15).

La estructura institucional dispone de recursos para incidir sobre las decisiones y sus resultados e intervenir en la propia configuración y eventualmente en la ampliación de los derechos que deba garantizar, pero cuando no están previstos los mecanismos, es el mismo aparato público el que debe producir institucionalidad para proveer de los medios necesarios para que los derechos se reconozcan y se ejerciten y de este modo, posibilitar la escucha de todas las voces, sobre todo de quienes menos injerencia tienen pero que finalmente son la razón primaria por la que el programa existe. El cambio institucional supone, pues, que la construcción de la nueva ciudadanía conlleva tanto cambios en la incidencia de la participación ciudadana como en la estructura universitaria en relación al lugar que ocupan estas políticas públicas, en un contexto social, político, económico y cultural recrudecido.

La participación ciudadana puede ser condicionada e incluso puede ser utilizada bajo una aparente práctica democrática en contextos donde la falta de reconocimiento de la tarea extensionista, la ausencia de ciudadanía universitaria para personas mayores, el recorte o desfinanciamiento de programas y actividades y la falta de representación en el gobierno universitario, exacerbaban las desigualdades sociales e instan a un proceso de descuidanización. Para contribuir a estas lógicas, el legado más valioso de Marshall (1949) es la idea de ciudadanía, la idea de que no puede existir una ciudadanía plena en un mercado totalmente desregulado.

Finalmente, en relación a *posibles alcances y desafíos emergentes*, podrían formularse al menos dos enunciados. El primero está vinculado a los procesos pendientes de institucionalización, ya que, resulta imprescindible que los actores del programa con más poder -que pueden identificarse como autoridades o en algunos casos trabajadores del Estado- establezcan regulaciones que favorezcan la intencional participación ordenada y voluntaria de las personas mayores, como reflejo de los modos discursivos que adoptan tanto en la fundamentación como en las bases del programa. Estas acciones resultan fundamentales, aun cuando podría decirse que para el gobierno de la universidad, las personas mayores no constituyen ciudadanía universitaria por no formar parte aún, de los claustros que tienen representación en el sistema de gobierno. No es suficiente con establecer mecanismos de participación

-que podrían ser autoconvocados- sino que además, el Estado como institución debe establecer mecanismos de integración y de formación para la participación ciudadana.

Es significativo habilitar voces para esclarecer las reales necesidades, demandas, y viabilidad de las posibilidades de participación, uso del tiempo y de la información o conocimientos para ejercer la ciudadanía en los términos en que sea posible, como punto de partida para la incidencia de la participación ciudadana en el diseño, la formulación, implementación y evaluación del P.E.U.A.M. La reconstrucción de estos procesos de participación, convidan a reflexionar acerca de la formulación de estos programas institucionales *para y con* personas mayores, otorgándole entidad a quienes son centrales en esta política pública y problematizando las acciones de intervención de la universidad en el medio social, entendiendo que es posible establecer relaciones entre problemáticas sociales de diversos sectores de nuestra sociedad y la contribución de los conocimiento y saberes en el ámbito universitario y extensionista, para la construcción de posibles soluciones de manera estratégica.

Sobre esto, es relevante decir que, el programa si se constituye como una evidencia para lo que se considera como el compromiso social de la universidad pública, porque como expresa en sus bases, es un espacio tangible de desarrollo de una política social -pública, educativa y extensionista- que pretende y logra revertir en muchos casos problemáticas sociales que trascienden las necesidades educativas. La extensión universitaria cumple una función sustancial en la vida cotidiana de las personas mayores y por esto, el P.E.U.A.M. logra los objetivos que se propone, pero queda pendiente saldar aquello que involucra la participación ciudadana de las personas mayores, que en definitiva constituye la posibilidad tangible de ser plenamente sujetos de derechos.

El segundo enunciado, que surge como desafío para la planificación de programas *para y con* personas mayores, es alcanzar mayor densidad institucional. Por un lado, esto implica reconocer que la extensión universitaria aun cuando es uno de las piedras angulares de las UJNN, junto a la docencia y la investigación, requiere ser problematizada y valorizada en tanto su rol en la comunidad expresa crudamente la desigualdad social, pero también construye una práctica educativa disruptiva, como la del P.E.U.A.M, que repercute en los intereses de la Universidad y problematiza que modelo de institución habitamos. Si el abordaje de los procesos de enseñanza aprendizaje y la consolidación de la ciudadanía universitaria incluyen otros actores sociales -aparentemente no universitarios- se instituye otro modelo de construcción ciudadana, alejado del rol tradicional de corte autoritario, por el lugar que ocupa el saber y el conocimiento, para incorporar un rol más dialógico.

Consideramos que uno de los grandes desafíos de esta etapa histórica es construir una universidad articulada con los intereses y problemáticas de su territorio para esto es necesario construir nuevas capacidades en el diseño implementación Y acompañamiento de las políticas públicas estratégicas para la ampliación y restitución de los Derechos. Anclado en su comunidad de pertenencia debe aportar a la construcción de un ideal de nación emancipada en el sentido más profundo del término: en el plano económico y político no menos que en el epistemológico. Nuestras universidades territorializadas son parte de la congregación de estos desafíos. Sí la universidad pública y nacional no se plantea defendiendo y trabajando en Pos de la liberación nacional lo hará al servicio de los intereses neocoloniales. Elsegood, L et al (2014, p. 29)

Alcanzar mayor densidad institucional no sólo implica el reconocimiento de otras UUNN, de otros sectores locales y regionales, de la participación organizada y efectiva de las personas mayores, sino que además requiere de validar las prácticas extensionistas como parte de la construcción del conocimiento, como parte de la integralidad de funciones de la universidad. Construir nuevos marcos conceptuales puede dar cuenta de la compleja trama en la que se desarrolla la vida de las personas es construir una universidad articulada con los intereses, las semanas y las problemáticas de su territorio. Toda acción extensionista es una “intervención en un espacio determinado en un territorio específico y en un entramado de relaciones particulares donde se ponen en juego conocimiento y saberes como mundo de las representaciones sociales que los actores han ido construyendo en torno al mismo”. Menéndez et al (2013, p.39)

Pensar en los modos de incorporación de la extensión al currículo invita a reflexionar sobre prácticas instituidas que no han sido estimadas, como la participación de encuentros con otros programas universitarios para personas mayores, la realización de prácticas pre profesionales o pasantías, los proyectos de investigación o desarrollo de trabajos finales que del programa derivan, son posibles instrumentos para reivindicar el lugar de la extensión en la producción del conocimiento y reflexionar acerca de la relación entre teoría práctica el conocimiento académico y la experiencia en comunidad. Dice Paulo Freire, que “el acto de conocer supone un movimiento dialéctico que va de la acción a la reflexión y de reflexión sobre la acción a una nueva acción”. Menéndez, G et al (2013, p.67)

¿Nos vinculamos para extender nuestro saber para derramarlo generosamente? ¿o nos vinculamos exponiéndonos poniendo en juego estos saberes con el riesgo que ello conlleva

apostando una construcción dialógica del saber? Creemos ciertamente en la segunda idea y en ese exponemos revalidamos a esos sujetos sociales extra universitarios a sus historias que son las nuestras a sus problemáticas que son las nuestras a sus ideales que son los nuestros porque En definitiva a esos sectores populares pertenecemos como Universidad y como Estado porque en tanto universidad pública y nacional somos Estado. Elsegood, L et al (2014, p. 32)

La extensión incorporada al currículo es una propuesta que convoca a la resignificación de prácticas que ya se desarrollan y que deben capitalizarse. Aun cuando se tenga conocimiento de que, para el gobierno universitario la extensión no tiene suficiente incidencia o densidad institucional es posible construir mecanismos que favorezcan la integralidad de funciones y que posibiliten enunciar los modos en que nos relacionamos con ese “otro, no universitario” y revisar el rol que la universidad con sus políticas educativas y extensionistas cumplen en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 88, pp. 35-50. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>
- Acuerdo Plenario 811/2012 del Consejo Interuniversitario Nacional. Argentina.
- Acuña (2013) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, Buenos Aires, *Revista América Latina hoy*, pp 19 – 67. <https://doi.org/10.14201/alh201467>
- Acuña, Martínez y Tuzzi (2014) “Adultos Mayores: Inclusión Social, Participación, Autonomía” Ponencia en Tercera Jornada de Extensión del Mercosur. Eje temático: Políticas públicas para la promoción y la inclusión social. Universidad: Universidad Nacional de La Matanza. Buenos Aires. – Argentina
- Aimar, De Dominici, Stessens y otros (2010) *Desmitificando la vejez. Cuadernos de Investigación*. Editorial EDUVIM.
- Anuario Estadístico de la UNVM 2022. Datos suministrados por el Observatorio Integral de la Región (OIR) del Instituto de Extensión de la UNVM.
- Aquin N. (2003) Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el trabajo social. Compilado por Nora Aquín. Primera edición. Buenos Aires. Editorial espacio 2003
- Argentina, C. D. L. N. (1994). Constitución de la Nación Argentina.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1991) “Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad”. Naciones Unidas, Resolución N° 46/91.
- Barberis, O. (2018) Creación de la Universidad Nacional de Villa María: una decisión colectiva. Villa María, Córdoba. Argentina. Editorial Eduvim.
- Bernazza, C. (2007) La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO, cap. 2.
- Bonifacio, A. (2021) Instrumentos en el ciclo de las políticas públicas: Monitoreo y Evaluación (Material de clase). Maestría Políticas Públicas y Desarrollo - Cohorte 4. FLACSO Virtual. Argentina.
- Calderón, F., Hopenhayn, M., y Ottone, E. (1996). Esa esquiada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe.

- Carballeda, A. (2013). La intervención en lo social como proceso: una aproximación metodológica. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Cavarozzi, M (1991): "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", Revista de estudios políticos, págs. 85-112.
- Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores (2015). Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp
- Cravacuore, D. (comp.) (s/f) Políticas Públicas de García Delgado D. Capítulo del libro Manual de Gestión Municipal Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios - Hanns Seidel Stiftung, Buenos Aires (Argentina). (En prensa).
- Cunill Grau, N., (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia , (46), 41-72.
- Cunill Grau, N (2004) "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en ZICCARDI, A (coord..) Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, México DF, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Danel, P. y Navarro, M. (2019). La gerontología será feminista. Paraná, Entre Ríos: Editorial Fundación La Hendija.
- De Piero, S (2010) "Participación Ciudadana en Políticas Públicas" páginas 64-75. En Bukstein, Ríos y Saviolo (Comp.) Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2009-2010. Buenos Aires, EUDEBA.2010
- De Piero, S. (2020). Ciudadanía (Material de clase). Maestría Políticas Públicas y Desarrollo - Cohorte 4. FLACSO Virtual. Argentina.
- De Piero, S. (2020). Los paradigmas revolucionarios (Material de clase). Maestría Políticas Públicas y Desarrollo - Cohorte 4. FLACSO Virtual. Argentina.
- De Piero, S. (2020). Organizaciones y movimientos sociales en las políticas públicas. (Material de clase). Maestría Políticas Públicas y Desarrollo - Cohorte 4. FLACSO Virtual. Argentina.
- Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina (DELS). (2020). Persona Mayor.

- Dossier “Veinte años” (ver como citar fuente secundaria) Dossier: Veinte años. (2019). Fuente secundaria.
- Elsegood, L; Ávila Huidobro, R; Garaño, I y Harguinteguy, F (2014) Universidad, territorio y transformación social: Reflexiones en torno a procesos de aprendizaje en movimiento. Undav Ediciones.
- Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores, (ENCaViAM), (2012): Principales resultados. Serie Estudios INDEC N° 46.
- Estatuto General de la Universidad Nacional de Villa María (2007). Villa María: UNVM.
- Font, J (2004), “Participación ciudadana y decisiones públicas: Conceptos, experiencias y metodologías”, en Alicia Ziccardi (coord.), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, iis-unam/Comesco/Indesol, pp. 23-42.
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso. Orígenes cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. Miriada. Investigación en Ciencias Sociales. Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/5/168>
- García Delgado, D. (2016). La modernización del Estado. El poder vuelve al poder, Buenos Aires, Revista Estado y Políticas Públicas N° 6.
- Grassi, Estela. (2003), Políticas y Cultura en la Sociedad Neoliberal. La otra década infame. Cap. IV. Buenos Aires, Espacio. Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC Argentina. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/>
- Huenchuan, S. (Ed.). (2016). Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos. CEPAL.
- Huenchuan, S. (2009). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022. Resultados provisionales 2023. https://censo.gob.ar/wpcontent/uploads/2023/02/cnphv2022_resultados_provisionales.pdf
- Jelin, E (2020) Las tramas del tiempo: Familia, género, memorias, derechos y movimientos sociales. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020. Libro digital, PDF - (Antologías) ISBN 978-987-722-807-6 . Cap. La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad.

- Kymlicka W. y Wayne N. (2002). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en Revista La Política N°3, Paidós, Buenos Aires.
- Lechner, N (1983): "Los derechos humanos como categoría política", conferencia pronunciada en el Foro Los Derechos Humanos y las Ciencias Sociales en América Latina, en ocasión de la XII Asamblea General del CLACSO, Buenos Aires, noviembre.
- Ley N° 24521. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 29 de septiembre de 1995. (Ley de Educación Superior)
- Ley N° 24.484. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 5 de abril de 1995. (Ley creación U.N.V.M.)
- Ley N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 14 de diciembre de 2006. (Ley de Educación Nacional)
- Manes, R., Carballo, B. Cejas, R., Machado, E., Prins, S., Savino, D. & Wood, S. (2016). Vejez desigual. Un análisis desde el enfoque de derechos de las personas mayores. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales Margen. 83. ISSN 0327-7585.
- Manes (2012) La participación social de las personas mayores en el campo de la educación pública universitaria. *Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social"* Año 2 - Nro. 3 – 55-63 ISSN 1853-6654
- Manes, R. (2014). Participación educativa universitaria y estado de la salud percibido en personas mayores: estudio cuali-cuantitativo en los cursos y talleres dependientes de la DEP-UNLA. Universidad Nacional de Lanús. http://repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MAMIC/Manes_R_Participacion_2014.pdf
- Marshall (1949). Ciudadanía y clase social.
- Martínez, V. (2021). Envejecimiento y TICS. Actas De Periodismo Y Comunicación, 6(2). Recuperado a partir de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/6850>
- Marzoni, S. (2020). Ciudadanía, cuestión social y vejez, abordajes teóricos e indagaciones empíricas. Escenarios, (30). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/10031>
- Matus. (1987) Política, planificación y gobierno, Caracas, ILPES / Fundación Altadir.
- Menéndez, G; Camilloni, A; Tarabella, L y Boffelli, M (2013) *Integración, docencia y extensión. Otra forma de enseñar y de aprender*. Universidad Nacional del litoral

- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Secretaría de Derechos Humanos: Introducción a los Derechos Humanos (2013). Cuadernillo sobre Derechos Humanos. Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/deporteyddhh/wp-content/uploads/sites/144/2020/07/Cuadernillo-Introducción-ddhh-final.pdf>
- Miranda, E. y Paciulli Bryan, N.; (2011). (Re)pensar la educación pública: aportes desde Argentina y Brasil. Editorial FFyH.
- Molina. (2008). *Estrategias comunitarias para el trabajo con adultos mayores*. Ediciones de la UNLa.
- Muletaber, S. (2015). Los modelos de atención de la vejez en Uruguay. En: J. Paola, M. Tordó & P. Danel (comps.), *Mas Mayores, Mas derechos*. Diálogos interdisciplinarios sobre vejez(pp. 59-78).La Plata, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP)
- Oszlak, O., y O'donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/907/90711285004/>
- Paola, J., Danel, P. M., y Manes, R. (2012). Reflexiones en torno al trabajo social en el campo gerontológico. Universidad de Buenos Aires.
- Paredes, Silvia (2018) Ecos de la Reforma Universitaria de 1918. La discusión por la democratización de la sociedad. *Revista Páginas*. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/issue/view/1710> [03 de octubre de 2020]
- Ranzani, O. (06 de junio de 2020). Coronavirus: “Los viejos resisten mejor a las malas situaciones”. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/270570-coronavirus-los-viejos-resisten-mejor-a-las-malas-situacione>
- Resolución de CS N° 017/1998 [Universidad Nacional de Villa María] Por la cual se aprueba el Manual de Misiones y Funciones.
- Resolución Rectoral 097/2020, ratificada por Resolución de Consejo Superior N° 069/2020. [Universidad Nacional de Villa María]. Que aprueba la “Excepcionalidad pedagógica”.
- Robirosa, M. (1990) *Turbulencia y planificación social*. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado. “La metodología de gestión social planificada de proyectos que se expone en este trabajo resume la experiencia de los autores en el campo; entre sus

- antecedentes debe señalarse a la “Metodología FLACSO1 – UNESCO de Planificación y Gestión Integradas” desarrollada por Mario Robirosa.
- Rovere (1993) Planificación estratégica de recursos humanos en salud, Washington D.C., Organización Panamericana de la Salud, cap. 2 y 4.
- Sanhueza, A. (2004). Participación ciudadana en la gestión pública. Corporación Participa. https://www.academia.edu/4614594/Participacion_ciudadana_en_la_Gestion_Publica
- Schettini y Cortazzo. (2015). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Sojo, C. (2002). “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, en Revista de la CEPAL 76”. Pág. 25-37.
- Torres, R. (2001) Participación Ciudadana y Educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. Documento encargado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) de la OEA para su presentación en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral -CIDI (Punta del Este, Uruguay, 24-25 Septiembre, 2001) Recuperado de Instituto Fronesis www.fronesis.org
- UNESCO (2018). Declaración Final de III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. CRES, 2018 /IESALC/UNESCO. Recuperado de <https://www.iesalc.unesco.org/2019/02/20/declaracion-final-de-la-iii-conferencia-regional-de-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe-cres-2018/> [15 de mayo de 2021]
- Universidad Nacional de Rosario. (17 de junio de 2020). *Adultos Mayores frente a la pandemia*. <https://unr.edu.ar/noticia/13954/adultos-mayores-frente-a-la-pandemia>
- Universidad Nacional de Villa María, (1996). Proyecto Institucional.
- Universidad Nacional de Villa María, Comisión de Autoevaluación Institucional. Informe final. Periodo 1996-2006. Autoevaluación institucional. Universidad Nacional de Villa María, Córdoba. Argentina.
- Universidad Nacional de Villa María. (s.f.). La Uni en su historia. Recuperado de <https://www.unvm.edu.ar/la-uni-en-su-historia/> [02 de julio de 2021]
- Universidad Nacional de Villa María. (s.f.). PEUAM - Instituto de Extensión. https://extension.unvm.edu.ar/?page_id=1517
- Universidad Nacional de Villa María. (s.f.). UNVM Sitio Institucional. <https://www.unvm.edu.ar/>

- Universidad Nacional Tres de Febrero (20 de agosto de 2020) *Guía para personas mayores con consejos ante la pandemia.* <https://untref.edu.ar/mundountref/guia-personas-mayores-pandemia-covid-19>
- Urbano, Yuni y Lirio Castro (2020) *Universidades y educación de las personas mayores: inclusión, participación y ampliación de derechos.* La Habana: Editorial Universitaria (Cuba), 1a. edición, 2020. – 78 pp. ISBN 978-959-16-4392-6 (PDF)
- Vallés. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social.* Síntesis Editorial.
- Villarreal Martínez, M. (2009) “Participación ciudadana y políticas públicas” *Revista Eduardo Guerra*, Décimo Certamen de Ensayo Político, pp 31-48
- Yuni y Urbano (2005). *Modelos de educación de adultos mayores.* Editorial Brujas.
- Yuni y Urbano (2008). Condiciones y capacidades de los educadores de adultos mayores: la visión de los participantes. *Revista Argentina de Sociología*, pp.184-198. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26961013>
- Yuni y Urbano (2016) *Educación de Adultos Mayores. Teoría, Investigación e Intervenciones.* Editorial Brujas.
- Yuni, J. (2006). Criterios para la evaluación de buenas prácticas institucionales de educación de adultos mayores en América Latina. CONICET Universidad Nacional de Catamarca.