
población y desarrollo

Estrategias para abogar en favor de las personas mayores

Alejandro Morlachetti

José Miguel Guzmán

Mónica Cuevas



Santiago de Chile, abril de 2007

Este documento, realizado en el marco del Proyecto Regional CEPAL/CELADE-UNFPA, fue elaborado bajo la supervisión de José Miguel Guzmán, Jefe del Área de Población y Desarrollo, y contó con la colaboración de los consultores Alejandro Morlachetti y Mónica Cuevas. Se agradecen los comentarios de Sandra Huenchuan, del CELADE-División de Población, y los aportes de Fernanda Stang en la revisión del documento.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8991

ISSN electrónico 1680-9009

ISBN: 978-92-1-323072-5

LC/L.2739-P

Nº de venta: S.07.II.G.76

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Envejecimiento: obstáculos para su posicionamiento en la agenda regional	9
1. Negación del estatus de sujetos de derechos	11
2. Desconocimiento	12
3. Imagen estereotipada	12
4. Debilidad de la sociedad civil.....	13
5. Escasez de recursos	13
6. Investigación insuficiente y desaprovechada en procesos decisorios	14
7. Escasa cooperación entre gobierno y sociedad civil	14
II. Abogar en favor de las personas mayores	17
1. Abogar	17
2. Las acciones para abogar y su aplicación al envejecimiento.....	18
III. Pautas para el diseño de una estrategia para abogar en favor de las personas mayores	21
1. Definición del problema.....	23
2. Definición de los objetivos.....	23
3. Diagnóstico contextual	23
4. Identificación de las audiencias.....	26
5. Definición y construcción de los mensajes.....	28
6. Implementación de la estrategia	29
7. Evaluación	30

IV. Los medios de comunicación: aliados indispensables	31
1. Por qué son importantes los medios de comunicación en las estrategias para abogar.....	31
2. Pautas mínimas para trabajar con los medios de comunicación	33
3. Instrumentos para el trabajo con los medios.....	34
V. Algunos comentarios finales	39
Bibliografía	41
Serie población y desarrollo: números publicados	43

Índice de cuadros

Cuadro 1	Ejemplo de aplicación del análisis FODA a una reestrategia para abogar en temas de envejecimiento.....	25
Cuadro 2	Potenciales audiencias e impactos de las estrategias para abogar	27
Cuadro 3	Posibles sectores gubernamentales a los que apuntar con una estrategia para abogar	28

Índice de recuadros

Recuadro 1	Estrategias para abogar, participación y empoderamiento	20
------------	---	----

Índice de diagramas

Diagrama 1	Etapas en el desarrollo de una estrategia para abogar	22
------------	---	----

Resumen

Considerando el rol central de las estrategias para abogar en el trabajo de incidencia política y de promoción de los derechos, potencialidades y necesidades de las personas mayores, este documento se propone apoyar su diseño en los países de América Latina y el Caribe. También abre un espacio de reflexión sobre la necesidad de contar con herramientas para comunicar efectivamente las demandas de una legislación adecuada y de políticas para una sociedad que envejece.

Se ofrece un marco de referencia para la comprensión de la acción de abogar y pautas generales para emprenderla, sin perder de vista que la elección de los temas por los cuales abogar y la forma de hacerlo son decisiones que corresponden a los actores involucrados, de acuerdo a las realidades, necesidades y posibilidades de sus entornos.

El primer capítulo presta especial atención a los obstáculos regionales para el posicionamiento de la temática del envejecimiento en la agenda pública, mientras que el segundo se ocupa de la acción de abogar en términos generales y específicos en relación a la vejez. El tercer apartado ofrece pautas para el diseño de una estrategia para abogar en beneficio de las personas mayores, el cuarto provee herramientas para la relación con los medios de comunicación en el contexto de esas acciones, y finalmente el quinto desliza algunos comentarios finales.

Introducción

En la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y El Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento se define como una prioridad central la *“Incorporación del envejecimiento en todos los ámbitos de política pública, con el propósito de adecuar las intervenciones del Estado al cambio demográfico y a la construcción de una sociedad para todas las edades”* (CEPAL, 2004a, p. 27, párrafo 49, objetivo 1).

La meta general para este objetivo es que cada país de la región impulse las acciones necesarias para lograr la plena ejecución de esta Estrategia, y establezca los mecanismos para su aplicación, seguimiento, evaluación y revisión de acuerdo con sus propias realidades.

Hasta ahora se han realizado tres reuniones subregionales de seguimiento de la aplicación de la Estrategia Regional en América Latina: la primera fue la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento - II Foro Centroamericano y del Caribe sobre Políticas para Adultos Mayores, que tuvo lugar en San Salvador en noviembre de 2004, y en la que participaron México y los países de Centroamérica y del Caribe de habla hispana (CEPAL, 2005). En forma casi paralela se realizó el Simposio caribeño sobre envejecimiento de la población, en Puerto España (CEPAL, 2004b), y en noviembre de 2005 se llevó a cabo la Reunión de Gobiernos y Expertos sobre Envejecimiento en países de América del Sur, en Buenos Aires (CEPAL, 2006b).

En la última de las reuniones, es decir, la correspondiente a los países de América del Sur, los representantes de siete de los nueve países convocados manifestaron explícitamente la necesidad de contar con herramientas de comunicación y para abogar, con el propósito de visibilizar la temática del envejecimiento. Numerosos expertos presentes en la cita subrayaron el rol de las acciones de abogar como uno de los ejes centrales del trabajo de incidencia política y de promoción de los derechos, potencialidades y necesidades de las personas mayores (CEPAL, 2006a).

El presente documento intenta recoger esas inquietudes, y ser un primer paso en apoyo al diseño de estrategias nacionales para abogar por los intereses y necesidades de las personas mayores en los países de América Latina y el Caribe. Parte importante de la información que lo sustenta la constituyen estudios de caso sobre acciones para abogar por las personas mayores, realizados en Nicaragua y Costa Rica, y los resultados de un breve cuestionario aplicado a encargados de organizaciones gubernamentales responsables de la temática de la vejez en diez países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Guatemala).

Su objetivo es ofrecer un marco de referencia para la comprensión de los objetivos de las acciones para abogar y pautas generales para emprenderlas. Asimismo, propone una reflexión sobre la necesidad de contar con herramientas para comunicar en forma efectiva las demandas de una legislación adecuada y de políticas para una sociedad que envejece.

Este documento no pretende entregar recetas, sino establecer parámetros generales para atraer los apoyos sociales y políticos necesarios para la inclusión del envejecimiento en la agenda pública. Se trata de una propuesta básica, puesto que el proceso de definición de una estrategia para abogar, la elección de los temas por los cuales hacerlo y las acciones a implementar requieren decisiones de los actores involucrados, de acuerdo a las realidades, necesidades y posibilidades nacionales.

I. Envejecimiento: obstáculos para su posicionamiento en la agenda regional

El aumento de la esperanza de vida en muchas regiones del mundo constituye un logro inédito para la humanidad y a la vez un desafío preocupante. Los 159 Estados participantes en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid en 2002, reconocieron en el envejecimiento de la población un reto sin precedentes en la historia, particularmente para los países en desarrollo, donde el incremento de la población de 60 años y más será más rápido que en los países que concluyeron ya la primera transición demográfica.

La región constituye un ejemplo emblemático de la velocidad del cambio demográfico en el mundo en desarrollo. Entre 2000 y 2025 la población adulta mayor se duplicará, pasando de 50 a 101 millones. Ello ocurrirá en un contexto social y económico caracterizado, hasta ahora, por una alta incidencia de la pobreza, una alta y creciente participación laboral en el mercado informal, una persistente y aguda inequidad social, un escaso desarrollo institucional y una baja cobertura de los sistemas de seguridad social (Guzmán, 2002). A ello se suma una probable tendencia al deterioro de las redes de apoyo familiar, a causa de *“la mayor dificultad que habría en el futuro si los hijos de las cohortes más jóvenes, que serían los que prestarían apoyo a las generaciones más viejas, no logran tener los recursos suficientes para compensar el hecho de que son parte de una red familiar más pequeña y si desde el Estado no se apoya la prestación de servicios que hoy entregan, especialmente las mujeres, al interior de las*

familias” (CEPAL, 2004a). Este marco no garantizaría mínimos razonables de calidad de vida y el ejercicio de sus derechos a las personas mayores.

A partir de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y la posterior Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento —que tuvo lugar en Santiago de Chile en 2003—, los países de América Latina y el Caribe han tomado medidas orientadas, en términos generales, a crear o mejorar el marco jurídico y la institucionalidad destinada a abordar desde el Estado la problemática del cambio demográfico y velar por los derechos de las personas mayores.

En la Asamblea Mundial de Madrid se prestó especial atención a la situación de los países en desarrollo, y se plantearon como temas centrales la concreción de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad; la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, y de los civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las personas de edad (Naciones Unidas, 2002; Huenchuan y Morlachetti, 2006).

Si bien los derechos reconocidos a todas las personas en los tratados de derechos humanos¹ son aplicables, por supuesto, a las personas mayores, es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) el único instrumento vinculante para los países de América Latina y el Caribe en el que se incluyen normas específicas sobre los derechos básicos de las personas mayores. Sus disposiciones obligan a los Estados partes a garantizar progresivamente a las personas la protección y el disfrute de los derechos básicos (alimentación y atención médica), el derecho al trabajo y la participación en la sociedad durante la vejez.²

Además de las acciones desarrolladas por los Estados de la región, las organizaciones de la sociedad civil han intensificado sus tareas dirigidas a poner de relieve a las personas mayores, empoderarlas y promover el establecimiento de políticas que posibiliten su participación en la vida social, económica, cultural y familiar de los países. Las mismas personas mayores han hecho aportes significativos, conformando organizaciones de base para buscar soluciones entre pares a sus necesidades, y asociaciones de trabajo en red para dialogar con los actores sociales y políticos y legitimar sus demandas. Con todo, los resultados de estos esfuerzos resultan insuficientes frente a la magnitud del fenómeno del envejecimiento, debido a un contexto político que la mayor parte de las veces es poco receptivo a la temática, a una debilidad de los marcos institucionales y a una insuficiente asignación de recursos. Por eso, se hace indispensable el desarrollo de estrategias dirigidas a posicionar el tema en las agendas públicas de los países de la región, generando niveles de incidencia política que permitan lograr las condiciones mínimas razonables para una vejez digna.

Lograr el pleno goce y ejercicio de los derechos de las personas mayores, y la implementación de la Estrategia Regional para el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el

¹ Entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

² En el Protocolo de San Salvador se disponen medidas específicas dirigidas a las personas mayores tanto en el artículo 9 —en el que se indica que “*toda persona tiene el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez*”— como en el artículo 17, sobre protección a los ancianos, en el que se señala lo siguiente: “*Toda persona tiene derecho a la protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; estimular la formación de organizaciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos*” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988).

Envejecimiento, supone sortear algunos desafíos centrales. En la Reunión de Gobiernos y Expertos sobre Envejecimiento en países de América del Sur, los representantes de los países convocados consideraron como más significativos los siguientes retos:

A. Debilidad institucional:

- Fortalecer la voluntad política de los gobiernos en relación al tema.
- Fortalecer las áreas de gobierno dedicadas a mejorar las condiciones de vida de las personas mayores.

B. Políticas públicas:

- Establecer, institucionalizar y coordinar las políticas públicas orientadas a las personas mayores.
- Articular las políticas orientadas a las personas mayores entre el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, las sociedades científicas y el sector empresarial.
- Dar sustentabilidad a las políticas de Estado más allá de la gestión de gobierno.

C. Legislación:

- Disminuir la brecha entre la legislación vigente y su implementación operativa.
- Asegurar la participación y representación de las personas mayores en el espacio de toma de decisión.

D. Recursos humanos y presupuestarios:

- Garantizar el presupuesto necesario para el cumplimiento de la estrategia regional (CEPAL, 2006a).

Un breve diagnóstico de la situación de la región permite observar denominadores comunes en los obstáculos que persisten, y que deben ser sorteados para poder enfrentar exitosamente los retos arriba planteados. Aunque es preciso aclarar que en algunos países no están presentes todos los impedimentos descritos.

Muchos de los países de la región han emprendido acciones con diferentes niveles de efectividad, y las barreras encontradas han estado dadas, entre otros, por factores como los siguientes:

1. Negación del estatus de sujetos de derechos

Persiste la ausencia de una concepción de las personas mayores como sujetos de derechos, que sustente la toma de decisiones políticas. A pesar de esta constatación, se han incorporado medidas en favor de las personas mayores en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), hasta ahora el único instrumento vinculante para los países que lo han ratificado. A éste se sumó en 2002 el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, y en 2003 la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe de dicho plan, documentos que hacen hincapié en esta perspectiva. Algunos países de la región ya han creado legislaciones específicas sobre las personas mayores, o incorporado modificaciones a las ya existentes para incluirlas como sujetos de derechos (Villarreal, 2005).³

³ En la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento “*Se establece como meta general: A. Protección de los derechos humanos de las personas mayores y creación de las condiciones de seguridad económica, de*

Pero más allá de estos avances, existe en algunos países una marcada distinción entre aquellas personas mayores que han cotizado y están jubiladas y aquellas que no lo han hecho durante su vida económicamente activa. Las primeras tienen garantizado un cierto nivel de ingreso, ciertos derechos y estándares de atención en salud, entretenimiento, etc., mientras que las segundas, además de carecer de un ingreso, quedan a expensas de lo que les pueda brindar el sistema público en términos asistenciales. Esta dualidad podría afectar el principio de universalidad de los derechos humanos y estaría en contradicción con el principio de no discriminación, ya que el Estado debería garantizar condiciones mínimas de goce y ejercicio de los derechos a todas las personas mayores, mas allá de que hayan o no cotizado y se puedan o no jubilar.

2. Desconocimiento

Existe un importante desconocimiento y un consiguiente desinterés de los actores sociales y políticos respecto de la problemática del envejecimiento, y de la necesidad de reorientar los recursos y preparar a las sociedades para la presencia de un gran contingente de personas mayores.

En el sondeo realizado en el marco de la elaboración de este documento, una amplia mayoría de los encargados del área del envejecimiento en los países de la región coincidió en señalar como una traba significativa el desconocimiento de la temática por parte de las autoridades de los poderes ejecutivo y, en menor medida, legislativo.

3. Imagen estereotipada

Predomina una imagen social de la vejez asociada a estereotipos negativos, que desconocen el potencial de aporte al desarrollo de las personas mayores. La imagen de la vejez vinculada a la enfermedad, la pasividad, la dependencia y la discapacidad exhibe una evidente tensión con la realidad de las personas mayores, que responde hoy a un nuevo patrón de vejez, significativamente más longevo, pero a la vez más activo, mayormente sano, creativo, crecientemente educado, y con mayor capital individual y social que en las décadas pasadas.

De los diez países consultados en la encuesta, ocho consideraron que la imagen negativa de la vejez había constituido una dificultad para transmitir sus mensajes a las audiencias, siendo los tomadores de decisiones, los parlamentarios y el público en general los grupos a los que con mayor frecuencia se les atribuyó esta actitud.

La revisión de las imágenes y representaciones acerca del envejecimiento y de la vejez es una cuestión de importancia, pues aun cuando no siempre exista conciencia de ello, éstas guían los comportamientos y decisiones individuales, sociales y políticos (Dulcey, 2005).

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento reconoce en la imagen positiva de la vejez un aspecto esencial para el logro de sus objetivos. El documento plantea que el reconocimiento de la autoridad, la sabiduría, la dignidad y la prudencia que emanan de la experiencia, ha caracterizado normalmente el respeto con que se ha tratado a la ancianidad en el curso de la historia. Sin embargo, subraya que la desatención de muchas sociedades a esos valores ha conducido a la representación desproporcionada de las personas mayores como rémoras para la

participación social y de educación que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas mayores y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo. Para alcanzar esta meta general se definen los siguientes objetivos específicos, con las correspondientes recomendaciones para la acción: Objetivo 1: Promover los derechos humanos de las personas mayores. Recomendaciones para la acción: a) Incorporar explícitamente los derechos de las personas mayores a nivel de políticas, leyes y regulaciones. b) Elaborar y proponer legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos, de conformidad con los estándares internacionales y la normativa al respecto aceptada por los Estados” (CEPAL, 2004a, p. 11-12).

economía, debido a sus crecientes necesidades en materia de servicios de salud y apoyo (Naciones Unidas, 2003).

También la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento se refiere a este aspecto, al establecer como un objetivo la promoción de una imagen positiva de la vejez, y para ello la necesidad de “sensibilizar a los medios de comunicación y publicitarios para que proyecten una imagen positiva del envejecimiento” (CEPAL, 2004a, p. 26, párrafo 47, objetivo 4).

4. Debilidad de la sociedad civil

En la mayoría de los países de la región no existe lo que podría considerarse propiamente un movimiento social de personas mayores. Muchos de los grupos conformados están desarticulados, ya sea por una cultura de marginalidad, por una práctica de organizaciones poco democráticas, por el escaso incentivo estatal a su desarrollo o por la falta de conciencia sobre sus derechos. Las organizaciones sociales de adultos mayores suelen carecer de criterio político y de una perspectiva estratégica; son aún espontáneas, aglutinadas muchas veces como espacios de convivencia, una causa importante de la debilidad que las muestra dispersas, por falta de una plataforma unificadora (Comité Organizador Regional, 2003).

Es imperante, por tanto, la necesidad de intensificar el empoderamiento de las personas mayores y sus agrupaciones de base. Las propias organizaciones gubernamentales reconocen en el fortalecimiento de la identidad, la capacidad de organización, la formación de redes y la educación de las personas mayores un factor crucial en el logro de su visibilización y en la incidencia política. Si bien existe, en algunos casos, cierta desconfianza hacia los grupos de personas mayores organizados, se observa un interés concreto en el apoyo y el trabajo conjunto con las bases, tendiente a la asimilación de la perspectiva de derechos.⁴ Así lo manifestaron los países congregados en la Reunión de Gobiernos y Expertos sobre Envejecimiento en países de América del Sur, al declarar significativas acciones como ampliar y potenciar los colectivos interesados en la defensa de las personas mayores, y asegurar su participación y representación en el espacio de toma de decisión (CEPAL, 2006a).

5. Escasez de recursos

En el contexto regional conviven la magnitud y variedad de necesidades que enfrentan los países con un ambiente de recursos limitados. Por ello, el abordaje del envejecimiento tiende a verse en competencia, y por tanto en tensión, con un amplio abanico de necesidades sociales, entre las que se destacan problemas que concentran el foco de las prioridades, como la salud materno-infantil. Tal percepción obstaculiza el posicionamiento de los temas de vejez en la agenda pública, y sitúa a las personas mayores como “un grupo más” que demanda atención y recursos, en vez de considerarlas como un grupo que crece, y que por lo tanto tiene demandas en aumento, y de potenciar sus atributos en cuanto agentes necesarios para el desarrollo.

En este sentido, es de destacar lo señalado por la Estrategia Regional en el punto “f” de las Consideraciones Generales, al afirmar que “La incorporación de la cuestión del envejecimiento en el desarrollo integral y en las políticas públicas, con la consecuente reasignación de recursos entre las generaciones, es parte de los ajustes necesarios para dar respuesta a los problemas de las sociedades demográficamente más envejecidas” (CEPAL, 2004a, p. 10).

⁴ Un ejemplo de ello es la participación de las personas mayores en la difusión de sus derechos humanos, en el marco del lanzamiento del Plan Nacional de Derechos Humanos en Perú, con el eslogan “Respetar mis derechos que con el tiempo serán tuyos”. Las personas mayores empoderadas son más visibles y tienen una mayor capacidad de ejercer presión sobre el sistema político, para lograr transformar sus demandas en políticas públicas.

6. Investigación insuficiente y desaprovechada en procesos decisorios

Existe una insuficiente producción de investigación nacional y regional sobre el fenómeno del envejecimiento, que permita respaldar con evidencia empírica la necesidad de emprender acciones al respecto y poner sobre relieve la relación costo-beneficio de las políticas públicas en favor de las personas mayores.⁵

La limitada difusión de los resultados de las investigaciones en envejecimiento existentes restringe el flujo adecuado de información para la toma de decisiones. Tampoco se aprovecha en su totalidad el conocimiento ya existente, y con frecuencia los investigadores no logran comunicar sus resultados de manera apropiada para la toma de decisiones, ya sea porque utilizan canales inadecuados para transmitir la información, lenguaje excesivamente técnico, o bien porque la investigación misma no responde a las necesidades de conocimiento de los tomadores de decisiones, lo que constituye un indicio de la necesidad de mejorar los vínculos comunicacionales entre investigadores y elaboradores de políticas mucho antes del proceso de investigación (Walt, 1994).

Una aproximación proactiva a la incidencia política en los asuntos de vejez requiere un sustento de información confiable, que permita argumentar responsablemente los mensajes sobre los cuales se trabajan líneas de acción para abogar, y que cubra todos los factores significativos para los contextos locales. Los estudios de población y salud, las encuestas demográficas y de hogares, los censos y otros hallazgos de investigación cuantitativa y cualitativa juegan un rol clave guiando las decisiones de políticas y la asignación de recursos.

7. Escasa cooperación entre gobierno y sociedad civil

En la mayor parte de los países no hay suficiente coordinación entre los organismos de gobierno encargados de la vejez y las entidades de la sociedad civil que trabajan en la temática. Existen dificultades en la capacidad de poner en común criterios para la acción entre ambos sectores. Seis de los nueve representantes de los países encuestados manifestaron tener divergencias de intereses o puntos de vista con las organizaciones de la sociedad, o bien percibir desconfianza de parte de dichas organizaciones frente a su accionar. De ellos, tres dijeron encontrarse con ambas dificultades en su relación con la sociedad civil.

No obstante, se aprecia un reconocimiento de la necesidad de establecer alianzas y de la imposibilidad de lograr los cambios necesarios para una sociedad que envejece sin el concurso de estas organizaciones. De hecho existe, en general, un flujo de comunicación —básicamente a través del intercambio de información—, acuerdos de acción conjunta, actividades mancomunadas de sensibilización, seminarios, propuestas de formación de redes y otros vínculos. Este flujo tiene la capacidad de potenciarse en beneficio de un trabajo de abogar.

Mas allá de los obstáculos señalados, hay que tener en cuenta algunas dificultades adicionales para la implementación de políticas y legislación en aquellos países que tienen un sistema federal, como Argentina, México y Brasil, o en aquellos que han descentralizado tareas en las comunas o municipios, y en los que éstos cuentan con una importante autonomía presupuestaria y en el diseño de políticas y programas. En estos casos no sólo se deben adoptar medidas centralizadas a nivel nacional, sino que se requiere la ratificación o la adopción de medidas adicionales por parte de las provincias o estados.

⁵ En la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento se señala como uno de los objetivos para su aplicación el “Desarrollo y promoción de investigaciones sobre los principales aspectos del envejecimiento a nivel nacional y regional” (CEPAL, 2004a, p. 29, párrafo 52, objetivo 4).

La superación de las barreras para el posicionamiento de los temas de vejez —mencionadas en los párrafos precedentes— requiere el despliegue de un contundente esfuerzo de incidencia, de comunicación y de trabajo en red, que genere conciencia respecto del cambio demográfico y que promueva un clima favorable a la incorporación de las personas mayores al desarrollo.

II. Abogar en favor de las personas mayores

1. Abogar

La acción de abogar es el proceso de apoyo a una causa, a través de la ejecución de iniciativas de diálogo y de convencimiento para lograr un resultado. Bajo este concepto se entienden todas aquellas acciones destinadas a sensibilizar a los tomadores de decisiones, las organizaciones de la sociedad civil, los proveedores de financiamiento, los medios de comunicación y la opinión pública en general en torno a un tema en particular, mediante la información y el desarrollo de líneas de comunicación, incidencia y construcción de consensos.

Se trata de un esfuerzo organizado por medio del cual los ciudadanos, las organizaciones de gobierno vinculadas con el tema por el cual se aboga y la sociedad civil ejercen influencia en el proceso de adopción de medidas, políticas, legislaciones y cambios de actitud frente a la realidad en cuestión.

Este esfuerzo está generalmente orientado a otorgar visibilidad a temas que han sido ignorados y que afectan a sectores de la población con particularidades que los hacen vulnerables, como es el caso de las personas mayores. La palabra “abogacía” se desprende de la raíz *voc*, que significa voz, por lo que se puede afirmar que las acciones de abogar se orientan a dar voz a un grupo que carece de ella.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) ha definido la acción de abogar en diferentes temas como una prioridad programática (UNFPA, 1998). A partir de sus lineamientos, puede decirse que una estrategia para abogar consiste en estimular el desarrollo de un compromiso político de base amplia, movilizar apoyo financiero y colocar la preocupación por los temas de población y desarrollo en la agenda pública (UNFPA, 2002).

2. Las acciones para abogar y su aplicación al envejecimiento

Ya sea en forma de acción o de oposición, la acción de abogar en envejecimiento está naturalmente orientada a la incidencia en las políticas de vejez —entendidas como acciones organizadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual (Huenchuan, 1999)—, y requiere del trabajo en red y la construcción de coaliciones para ampliar la base de apoyo a la causa.

El objetivo final de una estrategia para abogar en el tema del envejecimiento es la incorporación de las necesidades de las personas mayores en la agenda del desarrollo, para lograr su plena inclusión en la sociedad y el ejercicio efectivo de sus derechos y deberes, en un marco amplio de oportunidades. Para ello, es necesario provocar una respuesta del sector público que se traduzca en la adopción de políticas y programas basados en un enfoque de derechos, es decir, promoviendo la construcción y el ejercicio de la ciudadanía en la vejez y garantizando las condiciones para el goce de derechos individuales y de grupo.

Hay que enfatizar que el logro esperado a través del trabajo de abogar es un cambio radical de mirada, que abandone la concepción de las personas mayores como un grupo-estanco hacia una visión que las conciba natural y necesariamente incorporadas en el tejido social. Ello implica el tránsito desde la generación de políticas para las personas mayores hacia su inclusión en los procesos de elaboración de las mismas.

La consecución de este objetivo requiere acciones dirigidas a forjar apoyo en los más altos niveles de gobierno, generar respaldo parlamentario, aumentar la visibilidad y mejorar las percepciones públicas, influenciar la formación de actitudes y comportamientos favorables, movilizar recursos nacionales, regionales e internacionales para promover y avanzar en el logro de las metas planteadas en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y en la Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento.

La consideración de las personas mayores en el diseño e implementación de leyes, políticas y acciones, a la que apunta la labor de abogar en un contexto de envejecimiento poblacional, deberá tender al mejoramiento de sus condiciones de seguridad económica, al acceso a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, y a la creación de entornos físicos y sociales favorables, en un marco de igualdad de derechos y de equidad de género.⁶

Los objetivos y recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, así como los planteamientos decantados de él en la Estrategia Regional, ofrecen un marco de referencia certero para incorporar las necesidades de las personas mayores en los planes y programas de desarrollo.

Las tareas de abogar emprendidas en este sentido deben asimilar el enfoque en el que se basan los mecanismos de revisión y evaluación de los acuerdos de Madrid. Ello significa privilegiar el desarrollo de un encuadre participativo para los procesos de puesta en relieve del tema del envejecimiento. Este enfoque —conocido como “*bottom-up approach*” o enfoque basado en la participación de los interesados— se define como un proceso inclusivo, que apuesta a la

⁶ Declaración adoptada en marzo de 2004 en la reunión de la CEPAL en Santiago de Chile, presentada y ratificada ante el Comité Especial, reunido en San Juan (Puerto Rico) del 29 al 30 de junio de 2004.

incorporación y vinculación de las actividades locales y nacionales con las de las estructuras regionales y desde allí con el nivel global, para implementar el Plan de Madrid y evaluar sus avances.

El “*bottom-up approach*” apunta a que los países involucren creativamente a las organizaciones de la sociedad civil, a las propias personas mayores, a las entidades del Estado a nivel local, al mundo académico y a los organismos de cooperación internacional. De esta manera se busca lograr que quienes serán afectados por las políticas puedan expresar sus opiniones, agregando *inputs* de información cualitativa de alto valor para la toma de decisiones.

Los procesos participativos mejoran el diseño de los proyectos, ayudan a la resolución de conflictos, facilitan el aprendizaje social y la innovación, contribuyen a fortalecer las instituciones locales, a promover la equidad y a evaluar de mejor forma los resultados de las iniciativas (Villarreal, 2006). Desde esta perspectiva, es posible afirmar que las tareas para abogar deben considerar el empoderamiento y la participación de las personas mayores como un objetivo explícito (véase recuadro 1).

ESTRATEGIAS PARA ABOGAR, PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO

Las estrategias para abogar en los temas de envejecimiento y la activación de mecanismos participativos en la toma de decisiones sobre tales temas constituyen dos ámbitos estrechamente vinculados. Tal vinculación es una interacción dialéctica: por un lado, al despertar el interés de la opinión pública en la temática, proveer información y argumentos, las acciones para abogar pueden impulsar una apertura de los espacios de decisión por presión social. Por el otro, tal apertura de los ámbitos y procesos decisorios a la participación de los propios destinatarios de los programas y políticas requiere ciudadanos informados, con datos sólidos y argumentos claros, lo que puede lograrse a través de buenas estrategias para abogar.

En un trabajo de investigación que se ocupa de los mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento, Villarreal (2006) identifica al “posicionamiento del tema en la agenda pública” como la primera de las etapas por la que atraviesa la generación o modificación de una ley, política o programa. La acción de abogar puede considerarse, por tanto, un elemento crucial de la participación ciudadana.

El proceso participativo es entendido como el involucramiento de todos los actores que tienen directa o indirecta relación con el tema que genera la necesidad del diseño, planificación e implementación de un programa, ley o política. El Banco Mundial lo define como *“el proceso por el cual las partes interesadas ejercen influencia y participan en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que las afectan”*. Para el BID, la participación *“habilita y pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo”*. Este organismo considera que los procesos participativos pueden mejorar el diseño de proyectos, ayudar a la resolución de conflictos, generar oportunidades para el aprendizaje social y la innovación, fortalecer las instituciones locales, y evaluar si los beneficios generados por la participación han sido equitativos (Villarreal, 2006).

En definitiva, puede decirse que la participación contribuye al empoderamiento de los sujetos y grupos sociales, entendiendo por empoderar *“un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualdad de oportunidades entre los actores sociales”* (Durston, 2000). Entre las condiciones necesarias para que este empoderamiento se produzca, algunas ponen sobre relieve la utilidad estratégica de las acciones para abogar: *“Transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes”*; *“Creación de acceso a y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores”* (Durston, 2000).

En síntesis, estrategias para abogar, participación y empoderamiento son eslabones fuertemente entrelazados en una cadena virtuosa de buenas prácticas para el abordaje de una problemática social, en este caso, la del envejecimiento de la población.

Fuente: Mónica Villarreal, *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento*, serie *Población y desarrollo* N° 70 (LC/L.2542-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.70; y John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie *Políticas Sociales* N° 38 (LC/L.1400-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.68.

III. Pautas para el diseño de una estrategia para abogar en favor de las personas mayores

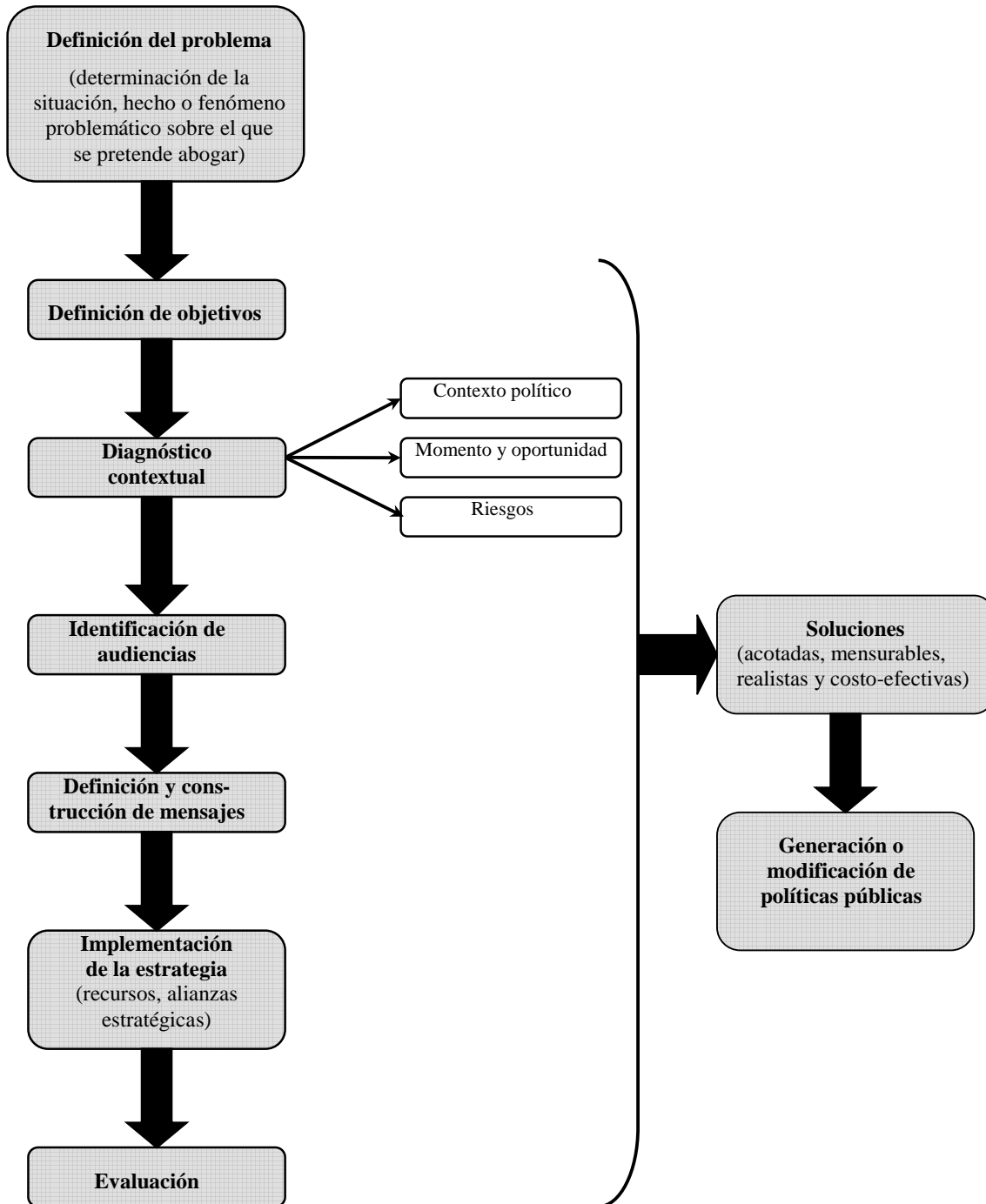
Aspectos generales

Dos pasos deben darse para comenzar a concebir una acción para abogar: reconocer que una determinada situación, hecho o fenómeno constituye un problema, y tener la convicción de que pueden tomarse acciones para modificarlo.

En consecuencia, la definición del problema a abordar es el punto de inicio de una estrategia para abogar. Esta situación, hecho o fenómeno sobre el que se pretende abogar —es decir, el problema identificado— no opera en el vacío. Ocurre en un momento específico, en un ambiente social y en un contexto político, y por tanto obliga a un diagnóstico no sólo del problema en cuestión —lo que deriva en la definición de los objetivos de la estrategia, a partir de las soluciones esperadas—, sino también de estas tres variables. Delineado este marco, es preciso identificar a las audiencias y a los actores involucrados, definir y construir los mensajes, implementar la acción de abogar (considerando recursos y alianzas estratégicas), y evaluar este proceso, sus resultados y su impacto. Todos estos elementos estarán enfocados en la puesta en marcha de soluciones acotadas, mensurables, realistas y costo-efectivas que se traduzcan en la generación o modificación de políticas públicas (véase diagrama 1).

Diagrama 1

ETAPAS EN EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA PARA ABOGAR



Fuente: elaboración propia.

A continuación se analizan en detalle cada una de las etapas que deben ser consideradas en el desarrollo de una estrategia para abogar, tal como se ilustran en el diagrama 1.

1. Definición del problema

Una estrategia para abogar en favor de las personas mayores debe considerarse en términos amplios, dentro del marco de una misión guiada por esta pregunta: “¿cuál es la causa que se quiere apoyar?” (por ejemplo, la promoción y el respeto de los derechos de las personas mayores).

Responder esta pregunta supone la identificación/definición del problema, que puede surgir del planteamiento de varias interrogantes: ¿cuál es la situación que se considera necesario modificar?; ¿cuáles son los efectos que esa situación está generando (en las personas mayores, en el ejercicio de sus derechos, en las relaciones sociales, en la utilización de recursos públicos, etc.)?; ¿con qué información se cuenta para realizar un diagnóstico acabado de la situación y sus efectos (censos, encuestas, estudios académicos)?; ¿qué información es indispensable y cómo puede obtenerse?; ¿en qué medida los resultados de investigación validan los argumentos que quieren utilizarse?; ¿existen aliados que podrían apoyar la generación de la información (técnicos, académicos, investigadores, organizaciones de la sociedad civil)?

2. Definición de los objetivos

A partir de la información estructurada que permitió la definición del problema, se decantan los objetivos de la acción de abogar, basados en el cambio que se desea generar. Es por ello que la tarea de identificar los objetivos está estrechamente ligada a la consideración de la posibilidad de transformar la situación problemática, a través de la generación o modificación de una política pública.

Los objetivos formulados deben considerar tres características básicas: ser específicos, acotados en el tiempo y de logro verificable o mensurable. Un ejemplo de objetivo que cumple con estos rasgos sería: incorporar en la legislación (foco puntual) durante el próximo período parlamentario (especificación de tiempo) una disposición que permita el uso gratuito del transporte público por parte de las personas mayores (resultado verificable en la práctica).

3. Diagnóstico contextual

Las estrategias para abogar utilizadas para movilizar apoyo por una causa y lograr un cambio son múltiples y dependen de varios factores. Por eso, no se puede construir de antemano un modelo a ser aplicado en cada caso; es preciso un diagnóstico y análisis de la situación política e institucional del país, región o ciudad de que se trate. Una acción que ha sido exitosa en un lugar puede arrojar el efecto contrario en otro, y por lo tanto determinar el fracaso de una estrategia para abogar y descartar la consideración de un tema o propuesta por un tiempo.

Entre esos factores que deben considerarse, es necesario tener en cuenta algunos de ellos en forma prioritaria:

- ¿Cuál es el contexto político? En cada sociedad las decisiones son tomadas en forma diferente, dependiendo de la legitimidad del gobierno, de si existe una mayor autoridad e influencia del parlamento o del poder ejecutivo, o de si el Ministerio de Economía o de Finanzas tienen mucha influencia o no en la adopción del presupuesto y de las políticas públicas, por ejemplo.

- ¿Es el momento y la oportunidad? Existen momentos particularmente oportunos para iniciar o reforzar una estrategia para abogar, por ejemplo en ocasión de una elección o de algún evento o circunstancia particular a nivel internacional que visibiliza el tema.
- ¿Se han analizado los riesgos? Una acción para abogar desafía, básicamente, la relación de poderes o la prioridad que se le otorga a un tema en particular, o la forma en que un gobierno o sector del mismo está ocupándose de ese tema. Esto suele generar algún nivel de conflicto, que debe tenerse en cuenta, y preguntarse si es razonable, controlable, y si la relación de fuerzas existente en ese momento hace que la propuesta y la acción de abogar puedan resultar exitosas.

Una técnica útil para la planificación estratégica de las acciones para abogar —considerando los aspectos negativos y positivos del contexto y los riesgos y oportunidades para su implementación— es un análisis conocido bajo el nombre de FODA, una sigla conformada por las palabras “fortalezas”, “oportunidades”, “debilidades” y “amenazas”. Las fortalezas y debilidades se refieren al ámbito interno, mientras que las oportunidades y amenazas son factores externos.

Las fortalezas constituyen los elementos positivos con los que se cuenta, y representan recursos necesarios que facilitan el proceso de abogar. Las debilidades, en cambio, son los elementos y factores que provocan una posición desfavorable. Las oportunidades son aquellos factores externos que resultan positivos, favorables, explotables del entorno en el que se actúa, y que permiten mejorar la posibilidad de lograr el objetivo. Por último, las amenazas son aquellas situaciones que provienen del entorno, que pueden ser de naturaleza económica, política o de otro orden, y que pueden llegar a atentar contra el éxito en el logro del objetivo de la estrategia para abogar. El desafío que se plantea, entonces, es maximizar las fortalezas, superar las debilidades, usar las oportunidades y neutralizar las amenazas.

Para entender más claramente la forma de realizar un análisis FODA en la planificación de una estrategia para abogar, se pone como ejemplo una propuesta concreta desarrollada para Nicaragua, país en el que existía la necesidad de adoptar una legislación acorde a los compromisos internacionales para las personas mayores. En su aplicación se toman ciertos supuestos, con el fin de ejemplificar y establecer las hipotéticas fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del proyecto para abogar planteado (véase cuadro 1).

Cuadro 1

EJEMPLO DE APLICACIÓN DEL ANÁLISIS FODA A UNA ESTRATEGIA PARA ABOGAR EN TEMAS DE ENVEJECIMIENTO

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad de las instituciones que lideran el proceso de abogar. • Interés general en el tema y coincidencia en la opinión de que algo hay que hacer para mejorar la situación de las personas mayores. • Urgente necesidad de cambio justificada por la realidad demográfica. Estadísticas confiables que lo demuestran. • Apoyo de organismos internacionales (UNFPA, CEPAL, OPS, etc.). • Tema con trascendencia internacional (foros, congresos, publicaciones). • Compromisos internacionales contraídos por el país (Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid, Estrategia de Implementación de Chile, Resoluciones de la OIT, la OPS, Protocolo de San Salvador). 	<ul style="list-style-type: none"> • Imagen de la vejez como etapa de descuento, de carencia y necesidad de asistencialismo, y ligada casi exclusivamente a reclamos por percepción y mejora de jubilaciones (implica negación de derechos y de la condición de sujetos de derechos). • Poca movilización, visibilización y existencia de grupos organizados por la defensa de derechos de las personas mayores (pocos grupos de presión). • Escasos antecedentes legislativos a nivel local e internacional.
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Interés por parte de la Ministra de Familia. • Apoyo de algunos legisladores claves del oficialismo y la oposición. • Cercanía de las elecciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de interés general de la primera línea del gobierno. • Necesidad de asignación presupuestaria y de apoyo del Ministerio de Economía. • Congreso dividido en muchos bloques partidarios.

Fuente: Alejandro Morlachetti (2005), *Recomendaciones para el desarrollo de una estrategia de abogacía para incluir el tema del envejecimiento en la agenda pública de Nicaragua*, Santiago de Chile, CELADE-División de Población de la CEPAL, inédito.

El análisis FODA permite orientar la estrategia para abogar. A partir del diagnóstico que se desprenda de él se deben proyectar fórmulas para reforzar las fortalezas y apoyarse en ellas, superar o aminorar las debilidades, aprovechar y potenciar las oportunidades y minimizar o neutralizar las amenazas, planteando estrategias para cada punto en forma individual.

Por ejemplo, si tenemos como fortaleza el apoyo de un organismo internacional, es posible diseñar un plan para realizar en forma conjunta una actividad que refuerce ese vínculo y permita hacer visible ese apoyo ante las autoridades (mesas de diálogo, conferencia de prensa conjunta, seminario, etc.). Una debilidad como la escasez de antecedentes legislativos a nivel local e internacional puede aminorarse a través de una búsqueda proactiva de información e intercambio con pares de otros países, la sociedad civil, entre otros actores.

Si la cercanía de un proceso de elecciones abre una oportunidad, ésta puede potenciarse a través de la convocatoria de diversos actores a una acción conjunta de presentación de un pliego de demandas para ser incluidas en un proyecto de ley ante los candidatos que disputan en la arena política.

Finalmente, si una amenaza importante es la falta de interés de las autoridades de primera línea del gobierno, será necesario buscar estrategias para ganar aliados que contribuyan a ejercer influencia en dichas autoridades.

Todos estos aspectos se verán potenciados en la medida en que exista mayor visibilidad del tema. De ahí la importancia, señalada en páginas precedentes, de hacer esfuerzos por modificar la imagen que el público general tiene respecto de las personas de edad avanzada, trabajar con los

medios de comunicación, y empoderar a las personas mayores y a los grupos de la sociedad civil para que se movilicen en forma conjunta por un cambio legislativo.

4. Identificación de las audiencias

Existen ámbitos de decisión visibles y que constituyen las estructuras formales de poder —autoridades y procedimientos de decisión política—, pero también se generan mecanismos informales, que apuntan a influenciar los procesos de toma de decisiones y que configuran la agenda política, es decir, el conjunto de temas que concita la atención de los tomadores de decisiones en un momento determinado. Se trata de negociaciones que ocurren por fuera de los mecanismos formales, normalmente inducidas por diferentes grupos de interés mediante estrategias de *lobby*. Esta dualidad forma parte del contexto que debe considerarse al identificar los destinatarios de una tarea de abogar.

Justamente la identificación de las audiencias es una pieza clave en el diseño de una estrategia para abogar, es decir, la determinación de las personas o grupos en los que se quiere influir para lograr el objetivo planteado.

Las audiencias pueden ser múltiples: líderes políticos, cívicos, religiosos, comunitarios, ministros, encargados de servicios públicos, educadores, empresarios, donantes, grupos de personas organizadas, estudiantes, entre otras. En este ámbito se incluye también a los medios de comunicación —a los que se dedicará atención específica más adelante—.

La elección de las audiencias depende del objetivo trazado —que determina el ámbito de decisión al que deberán dirigirse los esfuerzos por abogar—, y es una tarea que se facilita al descomponerlas en dos subgrupos:

Audiencias primarias: aquellas personas involucradas directamente en la toma de decisiones respecto de la política relacionada con el problema (ministro/a, subsecretario/a, jefe/a técnico/a, director/a de programa, etc.).

Audiencias secundarias: aquellas personas que pueden influir sobre los tomadores de decisiones (asesores/as, secretarios/as, amigos/as) y aquellas que son un obstáculo para la toma de la decisión y pueden dejar de serlo (audiencia hostil).

Para poder influir en la audiencia es imprescindible conocerla, por lo que es conveniente plantearse las siguientes preguntas: ¿quién es esa persona?; ¿cómo piensa?; ¿a quién o quiénes escucha?; ¿qué sabe o cuánta información tiene del tema o problema que se desea plantear?; ¿tiene interés en el problema u ofrece resistencia?; ¿cuáles son sus valores/prejuicios?; ¿frente a qué tipo de decisiones ha tenido buena acogida?; ¿ante qué temas es sensible?; ¿cuáles son sus intereses?; ¿qué factores externos ejercen influencia en él/ella (presión de la comunidad, compromisos políticos, etc.)?; ¿qué medios de comunicación lee, ve, escucha?; ¿qué sabe de usted o de su organización?

La construcción de la identidad y el lugar social de las personas (el que ellas mismas conciben y el que le asignan los demás) están atravesados por múltiples variables, de entre las cuales se destacan el género, la etnia y la clase social. Conocer la audiencia a la que apunta la estrategia para abogar que se proyecta, supone también entender la manera en que estos rasgos identitarios definen a los sujetos y grupos a los que se dirigen estas acciones, y su manera de entender el problema sobre el que se pretende abogar.

Es conveniente además familiarizarse con los procesos formales e informales de toma de decisiones en que se mueve la audiencia (por ejemplo, en el caso de los parlamentarios, tener conocimiento cabal del proceso de formulación de leyes). También es muy recomendable tomar contacto con informantes clave que conozcan a la audiencia y puedan proporcionar datos sobre sus

percepciones (personas cercanas, personal que lo rodea, otras personas que le hayan presentado propuestas previamente).

Una vez que se conozca la audiencia es preciso focalizarse en ella, en sus expectativas y conocimientos, y no en lo que se sabe sobre el tema o problema. Hacer el ejercicio de ponerse en lugar de la audiencia, con sus intereses, valores e ideas, ayudará en el paso siguiente de definir y diseñar los mensajes.

Considerando en términos generales las necesidades de abogar en América Latina y el Caribe, es posible distinguir al menos diez grupos de audiencias que requieren acciones de sensibilización y persuasión sobre el envejecimiento, a saber:

- Los decisores en el ámbito de gobierno (ministros/as, subsecretarios/as, directores/as de servicios y otros).
- Los decisores en el ámbito legislativo (parlamentarios, con particular énfasis en los miembros de comisiones específicas al interior de las cámaras).
- La academia (investigadores, profesores/as universitarios/as, planas directivas de las universidades).
- Los educadores (maestros/as, profesores/as universitarios/as, docentes de carreras técnicas).
- La sociedad civil (organizaciones que trabajan en temas de vejez, organizaciones de consumidores, de defensa de los derechos ciudadanos y otras).
- Los dirigentes de grupos organizados de personas mayores.
- Los organismos proveedores de financiamiento (nacionales e internacionales).
- Las asociaciones profesionales y gremiales (publicistas, profesores/as, abogados/as, arquitectos/as, empresarios/as y otros).
- Los medios de comunicación (periodistas, editores, directores/as de medios).
- El público general.

Cada grupo requerirá definiciones particulares de audiencias primarias y secundarias, así como mensajes y estrategias específicos según los objetivos de la acción de abogar que se determinen para cada caso.

Al identificarse el destinatario principal de las acciones para abogar, se está también visualizando su impacto potencial (véase cuadro 2).

Cuadro 2

POTENCIALES AUDIENCIAS E IMPACTOS DE LAS ESTRATEGIAS PARA ABOGAR

Sector	Impacto
Gobierno	Toma de decisiones y apoyo para cambios en la legislación, las políticas públicas, el presupuesto, el acceso a información, etc.
Sociedad civil	Fortalecimiento y expansión de la capacidad de organización y trabajo en red, así como del conocimiento de este sector.
Sector privado (medios de comunicación, sanatorios y/o clínicas, universidades)	Cambio en las prácticas, la visión y el apoyo a los cambios en políticas, legislación, etc. Realización de investigaciones e interrelación y provisión de espacios a la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

Es claro que incidir en el ámbito gubernamental es el objetivo final de una estrategia para abogar, puesto que de él dependen los cambios en las políticas públicas, la legislación o los programas. Partiendo de esta corroboración, el cuadro 3 enumera a modo de ejemplo algunas vías a recorrer dependiendo del tema de que se trate y de los sectores y poderes de Estado que sean probablemente los más indicados para las acciones a emprender.

Cuadro 3
**POSIBLES SECTORES GUBERNAMENTALES A LOS QUE APUNTAR
CON UNA ESTRATEGIA PARA ABOGAR**

Temas	Sector
Presupuesto	Ministerio de Economía y Finanzas; comisiones parlamentarias de ambas o de una cámara (sistema unicameral o bicameral) Secretaría y/o Dirección de Finanzas y/u oficina a cargo del presupuesto y las finanzas dentro del Ministerio de Acción Social y/o Desarrollo y/o Educación, etc. Secretaría de la Presidencia
Elaboración y/o aprobación de un proyecto de ley	Parlamento y/o Asamblea Legislativa y/o Congreso Ministerio del Poder Ejecutivo que está a cargo de la redacción del proyecto Comisión redactora Asesores de los parlamentarios
Jerarquía y/o debilidad institucional de la secretaría/dirección/organismo dedicado al tema del envejecimiento	Presidencia Ministerio del cual depende orgánicamente la Secretaría y/o Dirección Parlamento y comisión del parlamento que corresponda (generalmente Derechos Humanos, Acción Social, etc.)
Aprobación de un tratado internacional y/o plan de acción de una conferencia	Presidencia Ministerio del cual depende orgánicamente la Secretaría y/o Dirección Parlamento y Comisión de Relaciones Exteriores del parlamento Cancillería

Fuente: elaboración propia.

5. Definición y construcción de los mensajes

A partir de la determinación de la audiencia y de su conocimiento es posible elaborar mensajes específicos para dirigirlos en forma efectiva. En este sentido, es importante tener en cuenta que no toda la información sobre el tema es de interés para la audiencia, por lo tanto la tarea fundamental es centrarse en dos o tres puntos como máximo, incluyendo la propuesta de soluciones.

Se deben presentar argumentos comprensibles para fundamentar esos puntos, sin exceso de lenguaje técnico. Es imprescindible que la información de base sea completa y confiable, que los datos con que se intentará persuadir a la audiencia reflejen efectivamente la magnitud del problema, y que de su análisis se puedan desprender lógicamente propuestas para la acción. La información completa y confiable genera seguridad en el transmisor del mensaje, de ahí el hincapié que hace este documento en la necesidad de contar con investigaciones que aporten datos para reforzar en forma contundente los argumentos.

Sobre este punto en particular, es de vital relevancia basarse en la mayor evidencia científica disponible sobre el tema, para darle un respaldo sólido a los argumentos que se formulen, y porque el uso de información bien fundamentada y proveniente de fuentes confiables le dará credibilidad a la propuesta.

Una vez más surge, entonces, la necesidad de potenciar la investigación sobre el envejecimiento, y de difundir y utilizar sus hallazgos. La investigación cuantitativa (censos,

encuestas, estadísticas, etc.) puede ofrecer datos precisos y oportunos a nivel agregado; los trabajos de índole cualitativa permiten indagar en aspectos de esas temáticas inabordables desde perspectivas cuantitativas, y además son apropiados para conocer las voces de los actores involucrados en la problemática sobre la que se abogará.

Además de un sólido fundamento, el mensaje debe considerar tres variables:

- Que existe un problema claro y concreto.
- Que dicho problema tiene consecuencias (para las personas, la economía, el gobierno).
- Que existen soluciones sensatas y practicables.

La buena comunicación del mensaje dependerá de que éste sea fácil de comprender, concreto, confiable en su contenido, revelador de la realidad y proactivo en el planteamiento de soluciones viables.

6. Implementación de la estrategia

Como ya se ha dicho, no es posible definir previamente un modelo de estrategia para abogar trasladable a cada problema, sociedad y coyuntura. Esto es válido tanto para la etapa de planificación de las acciones para abogar como para su implementación. En este momento específico, en el que ya se ha realizado un diagnóstico contextual, se han definido los objetivos de la estrategia, se han identificado las audiencias a las que se pretende llegar (y sensibilizar), y se han elaborado los mensajes que se propone comunicar, habrá que poner especial atención a algunos elementos que determinarán, en buena medida, los pasos a seguir.

Uno de estos elementos es, precisamente, la audiencia. Los receptores identificados influirán de manera decisiva en los canales que se utilizarán para transmitir los mensajes. Es obvio que no existe un canal único, las vías son múltiples y dinámicas, pero el tipo de receptor al que se pretende llegar implicará ciertos énfasis. Si es una audiencia muy acotada, como los parlamentarios por ejemplo, probablemente la priorización de estrategias de comunicación interpersonal sea lo más aconsejable. Si por el contrario es la ciudadanía en general, lo más apropiado será recurrir a medios de comunicación masiva.

Otros elemento relevante en la etapa de implementación son los recursos con los que se cuenta. Si las posibilidades de financiamiento son reducidas, pueden potenciarse las oportunidades (y por eso es tan útil la realización del análisis FODA). Por ejemplo, si el objetivo por el que se está abogando es la inclusión de todas las personas mayores de 65 años en los planes de inmunización masiva de un programa de vacunación contra la influenza, y existe ya un informe entregado al departamento de epidemiología del Ministerio de Salud recomendando la medida, las posibilidades de que el tomador de decisión considere el informe aumentarán si aparece en la prensa un artículo sobre las estadísticas de mortalidad por influenza en la vejez y los gastos que implica la patología para el sistema de salud. El costo de esta acción es sumamente bajo, sin embargo, puede tener un impacto importante.

Las alianzas estratégicas, tanto aquellas con las que ya se cuenta como las que podrían establecerse, también son un factor relevante en la etapa de implementación. Generar alianzas estratégicas con distintos actores sociales, que ayuden a reforzar el mensaje por canales diversos, puede ser de mucha utilidad. El mundo académico, los medios de comunicación, las agencias de publicidad, la sociedad civil, las empresas privadas y las mismas personas mayores pueden ser aliados estratégicos y esenciales en la implementación de la estrategia.

La sostenibilidad y continuidad de las acciones es otro factor a considerar. Muchas veces los mensajes sólo logran despertar un interés inicial. Lo importante, entonces, es estar presente con

ellos en forma permanente y convertirse en un referente de información, de manera que cuando confluyan los factores que abran una ventana de oportunidad frente al tomador de decisión u otra audiencia definida, el camino esté abierto para penetrar en forma más incisiva con el mensaje y lograr el efecto de llevar a la práctica las soluciones propuestas. Es decir, lograr la incidencia política. Lo anterior requiere un permanente reforzamiento del mensaje y de acciones de comunicación e información continuas, como la emisión de un boletín de la institución, la entrega de nuevos resultados de investigaciones a la audiencia en la que se desea incidir, la invitación a actividades, entre otras posibles acciones.

7. Evaluación

Evaluar la efectividad con que se comunicó el mensaje es fundamental para medir los progresos en sus objetivos. Tres tipos complementarios de evaluación son relevantes: desempeño, resultado e impacto. Los dos primeros aluden, sobre todo, a un análisis interno del proceso; el tercero más bien a sus consecuencias “externas”.

La **evaluación de desempeño o de proceso** se refiere a la forma y el detalle con que se llevaron a cabo las acciones (¿se planificó adecuadamente?; ¿hubo fallas en la planificación?; ¿se cumplieron los pasos establecidos en ella?; ¿se puso atención a los detalles?; ¿se actuó con profesionalismo?; ¿qué acciones debieron ser diferentes?). También es conveniente hacer una revisión crítica de los materiales utilizados para transmitir el mensaje (discursos, cartas, boletines informativos, contenidos en Internet, etc., en lo posible recogiendo las críticas que puedan hacer los receptores). La evaluación de las actividades desarrolladas para transmitir un determinado mensaje a una audiencia específica puede arrojar reflexiones de gran riqueza para la implementación de un programa de monitoreo y acción continua, destinado a reforzar esos mensajes y marcar una presencia permanente como referente en materia de envejecimiento. Nunca debe dejarse de proporcionar información en forma sistemática y oportuna, y de evaluar el efecto de ese *input* permanente.

La **evaluación de resultado** constituye un paso más adelante. Debe dar respuesta a la pregunta “qué se consiguió”, sobre todo desde el punto de vista comunicacional, con la estrategia para abogar (¿se logró llamar la atención de la audiencia?; ¿se incluyó el tema en algún discurso político?; ¿se produjo alguna alianza estratégica?; ¿hay más solicitudes de información sobre el tema que las que había antes de desplegar la estrategia?; ¿está más presente el tema en los medios de comunicación?), y la orientación de ese logro (¿el mensaje fue interpretado de la forma en que se había previsto?).

Finalmente, y desde el punto de vista de los propósitos de una estrategia para abogar, el tipo más relevante de análisis corresponde a la **evaluación de impacto**, es decir, la consideración sobre si las acciones tuvieron como producto un cambio sobre el problema identificado (¿se modificó, gestionó o implementó alguna política pública al respecto?; ¿se generó algún recurso económico?; ¿se reformó, propuso o aprobó alguna nueva norma?; ¿se puso en marcha un nuevo programa?). Dado que en una decisión política influyen varios factores, no siempre es posible determinar si ese impacto es el resultado de la estrategia misma. Además, debe considerarse que el impacto no necesariamente es inmediato ni resulta de una sola acción, sino de la continuidad y sostenibilidad de una serie de acciones. A pesar de lo anterior, cuando se implementa una estrategia para abogar no debe perderse de vista el objetivo final que se persigue. Una evaluación de proceso y de resultados positiva es importante, pero debe ser complementada con un análisis de los posibles impactos.

IV. Los medios de comunicación: aliados imprescindibles

1. Por qué son importantes los medios de comunicación en las estrategias para abogar

La comunicación es la herramienta central de un proceso de abogar. Para que éste resulte efectivo, es necesario contar con una estrategia de comunicación que permita transmitir el mensaje, educar y convencer a múltiples audiencias, desde comunicadores, políticos y legisladores hasta la propia comunidad.

Una estrategia para abogar debe considerar, entre sus objetivos, la capacidad de inducir a los medios de comunicación a reflexionar en torno a la cobertura que dan a los temas de vejez. En el caso de los medios informativos, las personas mayores suelen ser noticia cuando son víctimas del abandono o el abuso. La visión del envejecimiento como una realidad que afecta a todo el tejido social y la concepción de las personas mayores como agentes del desarrollo son ajenas a los medios de comunicación.

Otro aspecto central es estimular a los medios a considerar a las personas mayores como parte de su agenda cotidiana, integrada al resto de la agenda social, política y cultural, y no solamente en asociación con la pobreza, la victimización, la rareza o la beneficencia. La estrategia debe orientarse, además, a hacer concientes a los medios de la necesidad de conocer e informar sobre los fenómenos

relacionados con el envejecimiento demográfico e individual en forma responsable, veraz, objetiva y no discriminatoria.

Pero las acciones hacia los medios de comunicación no deben estar sólo dirigidas a la promoción de una imagen positiva de la vejez, sino a alentar a las generaciones jóvenes a que, previendo su longevidad, se preparen para ella física, económica, humana y socialmente, a partir de la comprensión de que una buena vejez se construye a lo largo de toda la vida.

Hay diferentes vías y formas de comunicar, entre ellas los canales interpersonales, entre organizaciones, medios electrónicos como el e-mail o Internet, medios alternativos y vías creativas, como la incorporación de perspectivas o personajes que reflejen la realidad del envejecimiento en géneros como las telenovelas, por ejemplo, y por supuesto los medios de comunicación masivos como la televisión, los diarios y la radio, que tienen la capacidad de llegar rápidamente a una gran audiencia. Aunque este capítulo se dedica específicamente a ellos, es preciso no perder de vista la importancia de la comunicación interpersonal e institucional dentro de una estrategia para abogar. Captar la forma en que los propios afectados perciben y sienten el problema por el que se quiere abogar, poner en práctica un mecanismo efectivo de *lobby*, lograr alianzas con actores estratégicos, revertir la hostilidad de personas o grupos, son frentes de acción que pasan en buena medida por una utilización apropiada de estos canales de comunicación.

En la Reunión de Gobiernos y Expertos sobre Envejecimiento en países de América del Sur, los representantes de los países convocados resaltaron la importancia de “*Aumentar la visibilidad de la población mayor en la agenda pública y en los medios*”. La propuesta está en sintonía con lo planteado en la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que es explícita en señalar como objetivo la promoción de una imagen positiva de la vejez, recomendando para ello “*sensibilizar a los medios de comunicación y publicitarios para que proyecten una imagen positiva del envejecimiento*” (CEPAL, 2004a, p. 26).

Los medios de comunicación son instrumentos de cambio y formadores de opinión, generan discusiones sobre temas, informan sobre los debates y decisiones políticas, llegan a audiencias amplias e influyentes, sensibilizan, validan o invalidan opiniones, son efectivos en la comunicación y gozan de gran aceptación y credibilidad. Si se logra que pongan su foco en los temas relacionados con el envejecimiento y sus objetivos y necesidades de políticas, éstos se mantendrán en la atención del público y permearán paulatinamente las discusiones al interior de los hogares, las oficinas, las escuelas y los distintos ámbitos sociales.⁷

Una estrategia bien dirigida y eficaz hacia los medios de comunicación es altamente efectiva: una información que se transforma en noticia se multiplica y adquiere interés público sin necesidad de que el emisor incurra en costos de espacios publicitarios. Se plantea así el problema sobre la forma de acceder a estos medios masivos y lograr que transmitan el mensaje necesario, en definitiva, el modo de construir alianzas con actores claves de los medios de comunicación, orientadas a incluir en su agenda el tema de las personas mayores. Pero resuelta esta búsqueda puede surgir otra problemática, y es que el trabajo con los medios siempre entraña el riesgo de que los mensajes se distorsionen o no se comprendan adecuadamente, por lo que es necesario redoblar los esfuerzos por definir claramente qué se desea comunicar y planificar esa comunicación de manera estratégica.

⁷ Una investigación realizada por HelpAge International en Orissa (India) —en el marco de un estudio de mayor alcance en Asia respecto de la relación de las personas mayores con los medios de comunicación— consignó que éstos son los principales agentes de fomento de una imagen negativa de la vejez, hasta el punto de afirmar que “*los medios entregan una representación negativa de las personas mayores, desmoralizando su proceso de empoderamiento*” (HelpAge International, 2002).

2. Pautas mínimas para trabajar con los medios de comunicación

2.1 ¿Cuál es el mensaje a comunicar?

Todo trabajo de abogar con los medios de comunicación consiste en comunicar un mensaje, es decir, aquello que se quiere que los demás sepan sobre el tema. Este mensaje comunica a la audiencia lo que debe hacer, por qué vale la pena hacerlo, y el impacto positivo que tal acción podría tener.

Para que un mensaje sea efectivo debe tener las siguientes características:

- Ser simple, focalizado y claro.
- Ser fácil de entender, recordar y transmitir a otras personas.
- Evitar el uso de jerga, palabras técnicas y propias de la disciplina.
- Ser claro en los méritos, en el “por qué debe ser” (por ejemplo, es importante reformar la legislación sobre las personas mayores para cumplir con las obligaciones internacionales que tiene el país de acuerdo con los cambios demográficos).
- Ofrecer estadísticas actualizadas o resultados novedosos de alguna investigación reciente proveniente de instituciones prestigiosas.
- Adaptarse al tipo de medio de comunicación (radio, televisión, medios gráficos).
- Usar, en lo posible, ejemplos reales, historias de vida.
- Presentar argumentos a favor y la solución concreta que se propone (reforma legislativa, decreto reglamentario, etc.).

2.2 ¿Cuál es la mejor forma de hacer llegar ese mensaje y a través de qué medio de comunicación?

El objetivo es que los medios reflejen el tema, en forma directa o indirecta, y lo hagan de interés público.

Hay una serie de preguntas a plantearse para decidir cuál es la mejor forma y el medio más adecuado para transmitir el mensaje:

- ¿Cuáles medios de comunicación y periodistas pueden ser posibles aliados?
- ¿Qué tipo de medio de comunicación es el más apropiado? (a través de la radio, artículos en revistas, editoriales de diarios, televisión).
- ¿Cuáles son las probabilidades de que ese medio de comunicación se interese por el tema?

Algunas claves para dar respuestas a estas preguntas son:

- Realizar un trabajo de mapeo de los medios de comunicación que existen a nivel nacional, regional y local.
- Desarrollar una lista de nombres de los diferentes medios, editores y principales periodistas.
- Averiguar quiénes son los propietarios, y definir sus intereses específicos.
- Definir cuál es el foco o principal temática del medio (economía, política, general).

- Determinar quiénes lo leen (periódicos, publicaciones), escuchan (radio) o ven (TV), y si llega a la audiencia sobre la que se pretende influir.
- Saber si existen publicaciones o programas de radio o televisión que tengan secciones especiales relacionadas con la temática de las personas mayores.
- Hacer una lista prioritaria de aquellos periodistas que son clave para el tema de las personas mayores, que están sensibilizados o que pueden estar interesados en el tema.
- Mantener una relación continua y sólida de intercambio con aquellos miembros de los medios de comunicación que ya están sensibilizados o interesados en el tema, proveyéndolos de material, información y de los progresos que se van logrando en la campaña a favor de las personas mayores.
- Relacionarse con las agencias de noticias, que son las proveedoras de información a los medios de comunicación. Es una buena alternativa para difundir un mensaje, puesto que llegan a gran cantidad de medios. Existen varias agencias de noticias internacionales, y suele haberlas a nivel nacional.
- Hacer la historia atractiva para los medios. Existe una gran cantidad de historias que llegan a los medios, por lo que se debe ubicar el momento oportuno de presentarla y en lo posible vincularla con algún tema que la torne atrayente.
- Hacer un seguimiento de las noticias que aparecen en los medios sobre las personas mayores, y analizar el diverso tratamiento que le dan al tema.
- Prestar atención a posibles eventos, suplementos especiales o fechas donde exista oportunidad de darle más trascendencia a la temática.
- Decidir quién puede ser el vocero o mejor transmisor del mensaje. El mismo mensaje puede tener impacto muy diferente según quién lo transmita: ¿quiénes son los mejores y más creíbles mensajeros para las diferentes audiencias?; ¿alguien que hable desde la experiencia personal?; ¿un experto local en el tema?; ¿un experto reconocido a nivel internacional?

3. Instrumentos para el trabajo con los medios

Las siguientes son algunas de las formas clásicas de introducir un tema en los medios de comunicación:

Nota o comunicado de prensa

Una de las formas más comunes de hacer llegar un tema a los medios de comunicación, y por ende al público, es través de una nota o comunicado de prensa. Se trata de un breve artículo que puede ser publicado tal como está escrito, o bien puede ser fácilmente modificado por el periodista que lo recibe. El comunicado contiene información breve, concisa y precisa sobre un hecho, alerta a los medios sobre un evento que ocurrirá próximamente, brinda información o fija posición sobre un tema, y sirve para darle a un hecho o un tema la categoría de noticia.

Una nota de prensa debe contener toda la información que un periodista necesita como punto de partida para un artículo (qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué), y comúnmente incluye citas textuales que pueden utilizarse para su redacción.

Es clave que el comunicado sea corto, específico y que las primeras líneas sean atractivas para el periodista (los medios de comunicación reciben muchos *press releases* por día). También debe incluir información sobre la organización que la envía, y un teléfono, dirección de correo

electrónico y nombre de una persona de contacto a la que se puedan plantear preguntas o solicitar datos adicionales en caso necesario. Es conveniente hacer una llamada para confirmar la recepción de la información, ponerse a disposición y ofrecer material adicional.

Cartas al director o al editor

Suelen ser una de las secciones más leídas de los medios de comunicación escritos, especialmente de los periódicos. Son un buen barómetro de los temas que están concitando el interés de la opinión pública, y una herramienta útil para generar discusiones sobre tópicos determinados.

Pueden escribirse con motivo de un hecho noticioso, de los resultados de una investigación, de una fecha significativa, una experiencia individual o colectiva que sea síntoma de un fenómeno social, o bien en respuesta a un artículo o crónica de publicación reciente.

Una forma de facilitar las posibilidades de su publicación es proveer información para respaldar o sustentar la opinión y plantear una reflexión que aluda a un público amplio. Una carta al director o editor con datos contundentes y argumentos agudos puede motivar respuestas de los lectores del medio. Pero además puede despertar el interés periodístico por desarrollar más ampliamente el tema en cuestión, convirtiendo al firmante de la carta en fuente informativa.

La velocidad con que operan hoy las comunicaciones obliga a tener una capacidad de respuesta inmediata frente a los acontecimientos. Una carta al director o editor escrita y enviada el mismo día de ocurrido un hecho noticioso, por ejemplo, tiene posibilidades mucho más ciertas de ser publicada que si se dejan pasar uno o dos días. Debe tenerse presente que la carta compite con cientos de otras misivas.

Editoriales

Son artículos de opinión sobre un asunto en particular, escritos por especialistas o personas autorizadas en la temática. Llevan la firma del autor y muestran una opinión o posición sobre un tema.

La credibilidad del artículo de opinión está sustentada en la prominencia y autoridad del autor, el aporte de información novedosa, relevante y contundente y en una argumentación lógica y consistente, que recoja el problema y plantee soluciones. Es importante que la redacción sea ordenada, atractiva y simple, y que el lenguaje evite los tecnicismos.

Los artículos editoriales constituyen una buena forma de aprovechar las ventanas de oportunidad que ofrecen las fechas simbólicas, cumbres internacionales, seminarios y otras actividades para poner de relieve el tema del envejecimiento. Por ello, es conveniente planificar tempranamente una lista de eventos venideros y contactarse con antelación suficiente con la persona responsable de esta sección en el medio de comunicación, para plantear el tema, subrayar su relevancia y ofrecer a tiempo una colaboración que al medio le sea útil en términos de actualidad, oportunidad y contenido.

Carpeta de prensa

Se trata de un conjunto de materiales especialmente preparados para entregar a los medios de comunicación en una conferencia de prensa, o bien para proponer a un periodista en particular la realización de un artículo, nota de radio o de televisión sobre un tema específico, sin que exista de por medio una convocatoria generalizada a la prensa. Debe proveer una gama amplia de informaciones de calidad para que el profesional del medio pueda seleccionar y utilizar en su trabajo.

La carpeta debe incluir, según corresponda, los siguientes elementos:

- Una nota o comunicado de prensa con la información más relevante que se quiere comunicar.

- Información ampliada sobre el tema (descripción del problema, cifras disponibles, implicaciones, alternativas de solución, necesidades de políticas públicas, opinión de la organización).
- Materiales visuales (gráficos, diagramas, fotografías en alta resolución, ilustraciones), siempre con una breve explicación del contenido.
- Biografía y fotografías recientes de la persona que ofrece la conferencia de prensa o que se propone como entrevistado para un tema en particular. Cuando proceda, puede agregarse una lista con nombres y teléfonos de dos o tres personas que estén dispuestas a dar su testimonio a la prensa.
- Información de contexto (estudios, artículos sobre el tema, material de referencia, recomendación de bibliografía).
- Información sobre la organización (objetivos, misión, folletos).

Entrevistas

Si ha dirigido acciones hacia los medios de comunicación y éstas han tenido el efecto deseado, una organización debe estar preparada para conceder entrevistas.

Debe tenerse presente que no siempre el representante oficial de una organización (presidente/a, director/a, representante legal) es el mejor vocero, y que muy frecuentemente los periodistas prefieren recibir la información de parte de técnicos con conocimientos específicos. Por lo tanto, debe consultarse con el periodista la información que éste requiere y a partir de ello designar un vocero que esté preparado para responder las preguntas de la prensa.

Es muy importante prepararse para la entrevista y estar en condiciones de respaldar y fundamentar todo lo que se diga. Un buen ejercicio para ello es la definición de los llamados *talking points*, esto es, los principales puntos que es esperable que se toquen durante la entrevista, cada uno conteniendo el mensaje principal que se desea transmitir. También es recomendable preparar por escrito preguntas y respuestas que anticipen las interrogantes que pueda plantear la prensa. Esto ayuda a planificar las mejores respuestas, teniendo siempre en cuenta cuál es el mensaje clave que se desea transmitir.

En la situación de entrevista hay que tener presente que el principio rector de este intercambio debe ser la verdad. Si no se conoce la respuesta a una pregunta, se desconocen las cifras o se tienen dudas respecto de algún punto debe decírselo, y si se cree que puede obtenerse la información hay que comprometerse a proveerla oportunamente, y cumplir con esa promesa. No debe intentarse inventar las respuestas.

Hay que procurar entregar respuestas completas, con antecedentes fundados, respaldadas con cifras, ejemplos pertinentes y algún detalle atingente que pueda resultar de interés. Intentar aportar información novedosa y presentarla en forma atractiva también es aconsejable. Una idea nueva, una reflexión profunda, una cifra sorprendente o un ejemplo esclarecedor son siempre bien recibidos por los periodistas. Las referencias a historias de vida reales pueden ser útiles.

La claridad es un gran aliado frente a la prensa. Evitar el lenguaje excesivamente técnico y utilizar expresiones, datos y ejemplos que sean comprensibles no sólo para el periodista, sino para el público al que éste se va a dirigir, es una buena estrategia. También debe tenerse conciencia del tipo de medio para el que se está siendo entrevistado: en radio y televisión se sugiere utilizar frases completas, directas y con contenido, pero breves.

Conferencias de prensa

Son eventos a los que se invita a varios medios de comunicación para escuchar un anuncio importante. Este es un formato adecuado cuando se quiere llegar a una amplia gama de medios, y

cuando se tiene la posibilidad de informar sobre alguna noticia muy trascendente. Son una muy buena oportunidad para lanzar un nuevo tema de importancia local (por ejemplo, entrega de un proyecto de ley al congreso) o informar sobre el resultado de una investigación.

Una conferencia convocada por una institución de renombre, y con expositores reconocidos o internacionales, puede atraer una importante cuota extra de cobertura por parte de los medios de comunicación masiva. Pero es importante no abusar de ellas, es decir, destinarlas sólo a aquellos anuncios que ameriten la convocatoria de los medios de comunicación.

Algunas cuestiones a tener en cuenta en la organización exitosa de una conferencia son las siguientes:

- Realizar el evento en un lugar de fácil y rápido acceso.
- Asegurarse de que no hay otro evento de importancia el mismo día, que pueda restar convocatoria de los periodistas que se espera que asistan.
- Realizar la conferencia en una hora del día que dé tiempo a los periodistas de llegar a comunicar el tema antes del cierre informativo, pensando especialmente en la importancia para la estrategia comunicacional de que la información aparezca en periódicos vespertinos o noticieros de mediodía.
- Entregar una lista de los participantes que ofrecen la conferencia de prensa y un reporte con todos los datos, posición sobre el tema e información relevante (carpeta de prensa). Es muy probable que algunos periodistas concurren a hacer una nota y se lleven el material sin quedarse al evento.
- Aprovechar el evento para establecer una relación más personalizada con los periodistas y confirmar datos telefónicos, direcciones de correo electrónico, etc.
- Encomendar la conducción de la conferencia a voceros que expongan el tema en forma simple y entretenida, con autoridad, acompañados de imágenes e información actualizada, y evitando tecnicismos.
- Hacer una lista de aquellos periodistas que no concurrieron y enviarles el material que se repartió durante el mismo.
- Recolectar todas las noticias que salgan publicadas respecto del evento y mantener un archivo de prensa.

V. Algunos comentarios finales

Junto a los niveles de decisión visibles —esto es, las estructuras de poder, las autoridades y los procedimientos formales de decisión política— existen mecanismos informales de poder, aquellas formas de acceder a los espacios de toma de decisiones y la determinación de lo que forma parte de la agenda política. Estas negociaciones ocurren por fuera de los mecanismos formales, normalmente influenciadas por diferentes grupos de poder mediante estrategias de *lobby*. Usualmente los grupos más vulnerables o excluidos de la sociedad no tienen acceso a estas dinámicas de poder. Así, temas como la discriminación contra la mujer, los derechos de los pueblos indígenas o de las personas mayores no prevalecen, en general, en la agenda política y pública, y además suelen tener poca cobertura en los medios de comunicación.

Por supuesto que es importante actuar y participar en el ámbito de las estructuras visibles y formales de poder, a través de las elecciones, el acceso a cargos públicos y legislativos (cuotas para minorías), la participación activa, etc., puesto que también estas estructuras clásicas de toma de decisión discriminan y excluyen a los diferentes grupos poblacionales. Pero si bien esto es relevante, no es suficiente para incorporar en la agenda pública y dinámica de poder los temas que nos preocupan, como el pleno reconocimiento como sujetos de derechos de las personas mayores.

La necesidad de contar con un plan de acción dirigido a modificar la mirada actual del envejecimiento en distintos grupos, y situar a las personas mayores en el imaginario colectivo como sujetos con un rol trascendente y necesario en la sociedad posmoderna, emerge como un lineamiento importante para despertar en los

tomadores de decisiones el interés por incluirlas en el diseño de las políticas públicas en general, y por elaborar políticas específicas para este grupo, efectivas y adecuadas a las particularidades de los contextos nacionales. Ello porque las políticas de vejez no son neutras, sino que expresan los valores de una sociedad y su forma de concebir el fenómeno social del envejecimiento (Huenchuan, 2005).

Un vuelco en la concepción social de la vejez es sólo posible mediante la puesta en marcha de acciones estructuradas para abogar, que faciliten la toma de conciencia respecto del cambio demográfico que experimenta la región, la apropiación social del envejecimiento como un proceso inherente al ser humano —y que, por tanto, no es ajeno a individuo, generación ni grupo humano alguno—, la acción conjunta de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el tema, y el empoderamiento y visibilización de los aportes de las personas mayores al desarrollo.

Es fundamental incorporar estrategias para abogar que consideren el rol que cumplen en la sociedad los medios de comunicación. Por ello, toda acción encaminada a abogar en envejecimiento debe concebir como una estrategia fundamental el trabajo dirigido a estimular en los medios de comunicación una cobertura suficiente y adecuada de estos temas. Esto es, producir y diseminar información que provea una visión diferente y alternativa a la imagen y la opinión dominante acerca de las personas de edad, e incorporarla en la agenda de los temas sobre los cuales discuten y se ocupan aquellos que tienen poder de decisión.

Las organizaciones gubernamentales encargadas de los temas de envejecimiento deben asumir la importancia de la acción de abogar y de la comunicación. Requieren fortalecer sus habilidades de negociación y la capacidad de influir en los tomadores de decisiones, por lo que deben procurar el acceso a la capacitación en áreas como la comunicación efectiva, así como a asesorías expertas en materia de *lobby*, incidencia política y trabajo con los medios de comunicación.

Asimismo, es importante el trabajo de empoderamiento de las personas mayores y sus organizaciones, así como de todas las organizaciones de la sociedad civil involucradas con la temática. Se estima de la mayor relevancia considerar los aportes tanto de los individuos como de las organizaciones en el desarrollo de estrategias para abogar, haciendo eco de la propuesta de las Naciones Unidas de un enfoque basado en la participación de los interesados en la implementación y el monitoreo de las acciones tendientes a la conformación de una sociedad para todas las edades.

Estas acciones y orientaciones facilitarán las acciones de abogar para la generación de un proceso de revisión del marco jurídico, las políticas y los programas relativos a las personas mayores, y ayudarán a un mayor reconocimiento, difusión y promoción de sus derechos y a su constitución como sujetos de derechos y ciudadanos plenos.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), *Informe de la Reunión de Gobiernos y Expertos sobre Envejecimiento en países de América del Sur* (LC/L.2547), Santiago de Chile.
- (2006b), *Nota de la Secretaría sobre revisión y evaluación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (DDS/1), documento de sala, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2005), *Informe de la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento II Foro Centroamericano y del Caribe sobre Políticas para Adultos Mayores* (LC/L.2347), Santiago de Chile.
- (2004a), *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (LC/G.2228), Santiago de Chile.
- (2004b), *Report of the Caribbean Symposium on Population Ageing* (LC/CAR/L.4), Santiago de Chile.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1988), *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; Protocolo de San Salvador*, San Salvador (El Salvador).
- Comité Organizador Regional (2003), *Recomendaciones para la formulación de una estrategia regional de intervención sobre las personas adultas mayores en América Latina y el Caribe*, documento surgido de la Reunión Regional de la Sociedad Civil sobre Envejecimiento, Santiago de Chile.
- Dulcey, Elisa (2005), “Imágenes del envejecimiento: aproximación a su estudio y seguimiento”, documento de referencia presentado en la Reunión de Gobiernos y Expertos sobre Envejecimiento de países de América del Sur, Buenos Aires, 14 al 16 de noviembre.

- Guzmán, José Miguel (2002), *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*, serie *Población y desarrollo* N° 28 (LC/L.1737-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.49.
- HelpAge International (2002), *Older People and the Media. Utilising mass and alternative media for mainstreaming ageing in Asia*, Londres.
- Huenchuan, Sandra (2005), “Políticas de vejez como mecanismo de promoción de los derechos de las personas mayores: algunos acercamientos teórico-conceptuales”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Derechos Humanos y Envejecimiento, Brasilia, 6 al 8 de diciembre.
- ___ (1999), “De objetos de protección a sujetos de derecho: Trayectoria y lecciones de las políticas de vejez en Europa y Estados Unidos”, *Revista de Trabajo Social Perspectivas* N° 8, Notas sobre Intervención y Acción Social, Santiago de Chile, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.
- Huenchuan, Sandra y Alejandro Morlachetti (2006), “Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores”, revista *Notas de Población* N° 81 (LC/G.2300-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.101.
- Naciones Unidas (2003), *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Nueva York.
- ___ (2002), *World Population Ageing: 1950-2050* (E.02.XIII.3), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- UNFPA (United Nations Population Found) (2002), *Population ageing and development. Operational challenges in developing countries, Population and development strategies series* N°5 (E/1500/2002), New York.
- ___ (1998), *Annual Report*, New York.
- Villarreal, Mónica (2006), *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento*, serie *Población y desarrollo* N° 70 (LC/L.2542-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.70.
- ___ (2005), *La legislación a favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe*, serie *Población y desarrollo* N° 64 (LC/L.2468-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.215.
- Walt, Kilt (1994), “¿Hasta qué punto influye la investigación en las políticas?”, *European Journal of Public Health* N° 4, Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

población y desarrollo

Números publicados

40. La reciente inmigración de latinoamericanos a España, Raquel Martínez Buján (LC/L.1922-P), N° de venta: S.03.II.G.76 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
41. Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo Mapuche en Chile y Argentina, Isabel Hernández (LC/L.1935-P), N° de venta: S.03.II.G.94 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
42. América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad, Juan Chackiel y Susana Schkolnik (LC/L.1952-P), N° de venta: S.03.II.G.120 (US\$10.00), 2003. [www](#)
43. Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países latinoamericanos, Guiomar Bay, Fabiana Del Popolo y Delicia Ferrando (LC/L.1953-P), N° de venta: S.03.II.G.121 (US\$10.00), 2003. [www](#)
44. El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1974-P), N° de venta: S.03.II.G.133 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
45. América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Camilo Arriagada Luco (LC/L.1983-P), N° de venta: S.03.II.G.142 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
46. La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1996-P), N° de venta S.03.II.G.158 (US\$10.00), 2003. [www](#)
47. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Camilo Arriagada Luco y Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1997-P), N° de venta: S.03.II.G.159 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
48. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia, Rocío Murad Rivera (LC/L.2013-P), N° de venta: S.03.II.G.175 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
49. El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2046-P), N° de venta: S.03.II.G.208 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
50. Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2059-P), N° de venta: S.04.II.G.3 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
51. Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina, Sandra Huenchuan (LC/L. 2115-P), N° de venta: S.04.II.G.44 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
52. La dinámica demográfica en América Latina, Juan Chackiel (LC/L.2127-P), N° de venta: S.04.II. G.55 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
53. América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza, Jorge Paz, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez, Jorge Rodríguez (LC/L.2148-P), N° de venta: S.04.II G.76 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
54. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes, Carlos Filgueira y Andrés Peri (LC/L.2149-P), N° de venta: S.04.II.G.77 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
55. Commemoration of the tenth anniversary of the International Conference on Population and Development: actions undertaken to implement the programme of action of the Conference in Latin America and the Caribbean, Population Division (CELADE) (LC/L.2064/Rev.1-P), N° de venta: E.04.II.G.78 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
56. Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2233-P), N° de venta: S.04.II.G.153 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
57. Unión y cohabitación en América Latina: ¿modernidad, exclusión, diversidad?, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2234-P), N° de venta: S.04.II.G.154 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
58. Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe, CELADE (LC/L.2235-P), N° de venta: S.04.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
59. Propuesta para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina, Marta Rangel (LC/L.2408-P), N° de venta: S.05.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
60. La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional, Marcela Ferrer (LC/L.2425-P), N° de venta: S.05.II.G.172 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
61. Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades, Patricia Cortés Castellanos (LC/L.2426-P), N° de venta: S.05.II.G.173 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)

62. Déficit habitacional en Brasil y México: estudio de dos megaciudades. Con base en los censos 1990-2000, Camilo Arriagada Luco (LC/L. 2433-P), N° de venta: S.05.II.G.179 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
63. Metas del milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales, David Candia Baeza (LC/L. 2456-P), N° de venta: S.05.II.G.201 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
64. La legislación a favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Mónica Villarreal Martínez (LC/L.2468-P), N° de venta: S.05.II.G.215 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
65. La omisión censal en América Latina. 1950 - 2000, Odette Tacla Chamy (LC/L. 2475-P), N° de venta: S.05.II.G.4 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
66. Modelos demográficos para la proyección de la demanda del sector social, Timothy Miller (LC/L.2477-P), N° de venta: S.06.II.G.10 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
66. Demographic models for projections of social sector demand, Timothy Miller (LC/L.2477-P), Sales N°: E.06.II.G.10, (US\$10.00), 2006. [www](#)
67. Migración internacional y desarrollo en Nicaragua, Eduardo Baumeister (LC/L.2488-P), N° de venta: S.06.II.G.21 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
68. Análisis de percepciones y aportes para una política de migraciones internacionales en Nicaragua, José Luis Rocha Gómez (LC/L.2491-P), N° de venta: S.06.II.G.27 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
69. Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua, Milagros Barahona (LC/L.2523-P), N° de venta: S.06.II.G.50 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
70. Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento, Mónica Villarreal Martínez (LC/L.2542-P), N° de venta: S.06.II.G.70 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
71. Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas, Daniela Vono de Vilhena (LC/L.2645-P), N° de venta: S.06.II.G.171 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
72. Patrones emergentes de la fecundidad y la salud reproductiva y sus vínculos con la pobreza en América Latina y el Caribe, Mariachiara Di Cesare (LC/L.2652-P), N° de venta: S.07.II.G.04 (US\$ 10.00), 2007. [www](#)
73. Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo, Marcela Ferrer Lues (LC/L.2653-P), N° de venta: S.07.II.G.05 (US\$ 10.00), 2007. [www](#)
74. Tugurios y objetivos de desarrollo del milenio, David Candia Baeza (LC/L.2654-P), N° de venta: S.07.II.G.03 (US\$ 10.00), 2007. [www](#)
75. Estrategias para abogar en favor de las personas mayores, Alejandro Morlachetti, José Miguel Guzmán, Mónica Cuevas (LC/L.2739-P), N° de venta: S.07.II.G.71 (US\$ 10.00), 2007. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

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

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

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