

# **EJERCER EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA VEJEZ**

Reflexiones a 10 años de la Red Nacional de Personas Mayores (Redam)





**Ejercer el derecho  
a la participación política en la vejez**  
Reflexiones a 10 años de la Red Nacional de Personas Mayores (Redam)

**Presenta:**

**Ministerio de Desarrollo Social**

Marina Arismendi - ministra

**Instituto Nacional de las Personas Mayores**

Adriana Rovira - directora

**División de Articulación y Participación**

Sara García

**División de Fortalecimiento y Estudios**

Valentina Perrotta

**Departamento de Coordinación Institucional**

Sabrina Rossi

**Departamento de Análisis y Estudios**

Cecilia Dominioni

Paula Morales

Andrea Palma

**Departamento de Participación**

Mauricio Arreseigor

Laura Curto

Gimena González

Susana Kaufmann

Lila Magallanes

Diego Minetti

Lorena Minetti

Martha Monzón

Manuel Rivero

Gimena Rodríguez

Fernando Vecchiet

**Departamento de  
Capacitación y Sensibilización**

Leonor Bruno

Andrea Fernández

Karina Martínez

Ivana Roquetta

**Elaboración del documento**

Cecilia Dominioni

Sara García

Paula Morales

Andrea Palma

Valentina Perrotta

Adriana Rovira

**Ministerio de Desarrollo Social**

**Instituto Nacional de las Personas Mayores**

Mercedes 1227 · CP. 11200

Tel/ Fax: (598) 2400.03.02 int 5601

inmayores@mides.gub.uy / inmayores.mides.gub.uy

Montevideo, Uruguay

**ISBN:** 978-9974-902-03-9

**Diseño:** Roberto Cancro

**Montevideo, setiembre de 2019**

## Índice

<b>1.</b>	Presentación.....	12
<b>2.</b>	Marco conceptual.....	14
<b>2.1</b>	La participación como un derecho reconocido para las personas mayores.....	14
<b>2.2</b>	Las personas mayores como sujetos de derechos.....	17
<b>2.3</b>	La participación política y la construcción de identidad colectiva.....	19
<b>2.4</b>	Tensiones en la participación política de las personas mayores.....	23
<b>3.</b>	La Red Nacional de Personas Mayores: Redam.....	26
<b>3.1</b>	Presentación.....	26
<b>3.2</b>	Recorrido histórico.....	25
<b>3.3</b>	Características de la Redam.....	29
<b>3.4</b>	Vínculo de la Redam con el Estado.....	32
<b>3.4.1</b>	Mecanismos de participación en el vínculo con Inmayores.....	34
<b>4.</b>	Análisis.....	43
<b>4.1</b>	La promoción del derecho a la participación de la Redam.....	43
<b>4.2</b>	La Convención como instrumento clave en el fortalecimiento del derecho a la participación política.....	47
<b>4.3</b>	La participación política de la Redam.....	48
<b>4.4</b>	La construcción de identidad de la Redam.....	54
<b>5.</b>	Reflexiones finales.....	58
<b>6.</b>	Bibliografía.....	60

# Prólogo

## Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social desde su creación viene trabajando de forma comprometida en distintas acciones de reconocimiento y promoción de la participación social. Podemos decir con convicción que la participación ha organizado una cultura institucional, y que forma parte de manera relevante en las formas de comprender y dar cumplimiento con nuestros cometidos.

Desde los primeros y queridos Consejos Sociales en todo el país, hasta las actuales diversas formas de participación que se promueven desde el Ministerio ha corrido mucha agua bajo el puente, pero son ejemplo de cómo ha sido clave la participación social para una acción pública que busca la constante actualización ante los nuevos problemas sociales que se presentan.

La participación referida al ámbito de las políticas públicas presenta tres aspectos que son sustantivos de destacar:

1. Las políticas públicas requieren de forma activa la participación social. Las distintas acciones de diálogo, cooperación, monitoreo o control social por parte de la sociedad civil y el Estado son imprescindibles y su promoción hace a la fortaleza de las instituciones públicas.

Por otro lado, si bien el Estado tiene un rol y responsabilidad clave en administrar y gestionar políticas públicas, la distribución de bienestar social requiere un involucramiento activo de la sociedad civil, la comunidad, el mercado y múltiples organizaciones que forman parte de distintos niveles de gobierno.

2. El Estado debe dar a conocer sus acciones, no sólo rendir cuentas, sino pensar con otros los problemas y las estrategias de respuesta en marcos democráticos saludables. Comunicar las acciones de gobierno requiere un ejercicio de revisión con la ciudadanía de los marcos conceptuales e ideológicos llevados adelante.

3. La participación debe ser comprendida como un derecho humano clave. Estados de Derecho requieren como punto de partida la participación social que implica una mirada integradora de lo social, lo político, lo económico, lo cultural y lo jurídico como formas de promover, proteger y garantizar derechos.

El trabajo que ha llevado adelante Inmayores instrumentando acciones para mejorar el acceso al derecho de la participación de las personas mayores, es una muestra de la importancia que tiene para este Ministerio la opinión de las propias personas titulares de las políticas públicas. No es posible organizar estrategias de respuesta por parte del Estado en

los temas de vejez y envejecimiento que no incorpore y se ponga a discusión con la visión que tienen las propias personas mayores sobre sí mismas, los problemas que les afectan y los recursos disponibles para resolverlos.

La Redam es una experiencia, que cómo otras tantas acciones de participación, se ha llevado adelante en distintos momentos y lugares. Ponerla en reflexión es realizar un modesto ejercicio de compartirla y difundirla, no pretende erigirla en la acción fundante de la participación de personas mayores en Uruguay. Es una acción más, pero que valoramos exitosa porque permite el encuentro donde personas con distintas trayectorias, pertenencias, recursos y visiones confluyen para transformar la lucha en colectiva.

La tarea por delante es enorme, porque es una pelea por el reconocimiento y por sociedades más justas para las personas mayores, que es lo mismo que decir para todas las personas. Y esto se trata de cómo se reconoce la importancia que tienen las personas mayores en todos los ámbitos de desarrollo, pero también si nuestra sociedad está dispuesta a poner en discusión los mecanismos de discriminación permanente de que son sistemáticamente objeto.

Cada proceso de envejecimiento es exitoso porque una persona ha tenido que sortear múltiples eventos a lo largo de su vida para envejecer, y la humanidad ha puesto el centro de su desarrollo en prolongar la vida, entonces una persona vieja presenta el logro de ese cometido de la humanidad. Sin embargo contrario a eso, el envejecimiento personal se trata en nuestras sociedades como una condena, como un factor para la pérdida de lugares y derechos.

Es necesario un nuevo pacto social por el reconocimiento de las personas mayores a tener derecho a formar parte y ser parte en un mundo en que ideológicamente se está en permanente re-interpretación de estas cuestiones.

Concebimos el rol de las políticas sociales como un instrumento relevante para participar en esta definición de quienes deben ser parte de nuestra sociedad. Las políticas sociales son centrales para distribuir el bienestar social, pero también para abrir camino a que distintos colectivos de personas formen parte y sean tenidas en cuenta con derechos, reconocimiento y valor social.

Ha sido tarea de este Ministerio desde distintos lugares colaborar en ese proceso, y con la participación incansable y valiosa de distintos colectivos contribuir a un mundo que aspiramos sea más justo, con espacio y posibilidades para todos.

## Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Con este libro, el Instituto Nacional de las Personas Mayores del Uruguay (Inmayores) realiza un aporte substancial para el análisis y práctica de los derechos humanos de las personas mayores, y esto no es una casualidad. La participación —que constituye el tema principal de este libro— forma parte esencial de la democracia uruguaya y se basa, entre otros principios, en la igualdad y no discriminación.

He seguido de cerca el proceso que ha llevado a cabo el Inmayores para lograr su legitimación y consolidación en el Uruguay. A partir de su fundación el Instituto se enfrentó a desafíos distintos al resto de sus pares en la región. Se ubicaba en un país envejecido con una amplia cobertura de seguridad social. Un estudio que realizamos en 2006 demostraba además que la percepción general de los uruguayos con respecto al acceso a la salud y las pensiones era positiva.<sup>I</sup>

Al mismo tiempo, la construcción de la inequidad intergeneracional como problema nacional fue ganando espacio entre aquellos que inquietaban a la opinión pública uruguaya porque se atribuía que la mayor pobreza entre los niños del país se debía a una sobreinversión en la población adulta mayor.<sup>II</sup> Si bien había opiniones divergentes en relación con este tópico, era claro que se trataba de un tema que signaba la agenda social del país. Por otra parte, había una creciente crítica a las políticas que se implementaban para las personas mayores porque singularizaban y separaban a los grupos de edades, lo que con frecuencia creaba obstáculos para comprender la interdependencia intergeneracional, en particular entre los niños y las personas de edad.

No obstante lo anterior, un estudio que concluimos el 2009 reveló que los entrevistados en el Uruguay aspiraban a que en el futuro se amplíe el abanico de posibilidades para vivir “una buena vejez”, lo que implicaba ir más allá de la cobertura de seguridad social y de salud, para expandir las perspectivas de trabajo hacia otros ámbitos del desarrollo personal y comunitario.<sup>III</sup>

Mientras tanto, a partir del 2005, el Uruguay vivía un proceso de profunda transformación y reforma del Estado. Uno de los cambios más relevantes fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y, en materia de personas mayores, la formación del Área de Personas Adultas Mayores dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Sociales de dicha entidad. En octubre de 2009 se aprobó la Ley 18.617, mediante la cual se creó el Instituto Nacional del Adulto Mayor (Inmayores), en la órbita del Mides, el que comenzó a funcionar efectivamente tres años más tarde.<sup>IV</sup>

La creación de una instancia de gobierno que tuviera a su cargo asuntos que no estuvieran estrictamente relacionados con la salud y las pensiones en la vejez fue inédita en el país, más aún en el contexto descrito. Las expectativas eran altas y el presupuesto limitado, pero el equipo de Inmayores, bajo la dirección de Adriana Rovira, tenía el mérito de adaptarse y ajustarse a las circunstancias políticas y sociales en las cuales debían emprender funciones. Otra fortaleza del Inmayores —y que se observa hasta el presente— fue su capacidad de generar ideas y una ética de trabajo basadas en valores distintos a los que primaban en ese



entonces con respecto al envejecimiento y las personas de edad. Su enfoque se basó en los derechos humanos y su ética en la consideración del sujeto como titular de esos derechos. Sumó a las universidades y organizaciones de personas mayores, y se abrió con entusiasmo y compromiso al espacio regional que propiciaba la Cepal, donde se encontraron con actores que compartían sus valores y enfoque, lo que ayudó al impulso y legitimación de sus puntos de vista.

Como se reseña en este libro, desde 2003 distintos acuerdos regionales de la Cepal ponían el acento en la participación de las personas mayores en los asuntos que les afectan. Luego, a partir de 2015, la participación como un derecho se fortaleció con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la que fue ratificada por el Uruguay en 2016.

En cumplimiento de lo anterior, el Inmayores se ha destacado por diseñar espacios para la participación de las organizaciones de las personas mayores. Y esta no es una tarea fácil. Algunos países de la región cuentan con consejos compuestos por los representantes de gobierno como de la sociedad civil. Otros se relacionan con las organizaciones por medio de la ejecución de programas o proyectos, encuentros nacionales u otra modalidad. Aun así, ello sigue siendo insuficiente, sobre todo en la actualidad, cuando son las propias personas mayores las que hablan por sí mismas, a diferencia de hace diez años atrás.

Consciente de lo anterior y de que los prejuicios, estigmas y estereotipos alimentan la discriminación, el Inmayores implementó una estrategia de trabajo donde las protagonistas eran las personas mayores. Se trató de un proceso inédito, tanto por la cantidad de organizaciones involucradas como por la calidad de los aportes, la transparencia de los mecanismos utilizados y la influencia que lograron en su interacción con el Estado.

La participación de las personas mayores generó conocimientos y experiencias que permitieron revisar constantemente las prácticas del Instituto. Como se afirma en este libro, la participación es un proceso en constante construcción. No es una escala jerárquica de influencia, sino que es multidimensional. A veces es deliberativa, otras se concentran en el diálogo y algunas en el aprendizaje mutuo. Esta valoración de la participación es más importante todavía cuando se trata de las personas mayores porque los liderazgos son maduros y heterogéneos, la membresía es intermitente o hay escasa renovación en el perfil de quienes participan.

Las organizaciones de personas mayores han impactado la constitución de lo público en el Uruguay y por qué no decirlo en la región. Prueba de ello es la Proclama sobre personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Red de Personas Mayores (Redam) presentada en marzo de 2019, en la que se exige la incorporación de las personas mayores en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no solamente en los ODS 1 y ODS 3. Cabe además mencionar que se trata de la primera organización de personas mayores que realiza un ejercicio de este tipo en la región, lo que motivó que más adelante la Proclama fuera respaldada por organizaciones sociales del Perú y Chile.

Como se concluye de la lectura de estas páginas, el Inmayores ha propiciado la construcción de una identidad basada en la edad de vejez. La Redam es pionera en tal sentido y ello

a pesar del adverso escenario sociocultural que persiste en la sociedad para la adscripción a este tipo de identidad. Las reivindicaciones de la Red son amplias y abarcan un abanico generoso de temas. Asuntos relacionados con la educación, el trabajo, los entornos inclusivos, las desigualdades de género, entre otros, ocupan su agenda. A la base de estas se ubica el deseo de transformar la realidad, romper las sujeciones que han limitado las libertades de las personas mayores para decidir por sí mismas y avanzar hacia la igualdad para todas las edades. Este discurso no es impuesto sino es resultado de un proceso de maduración como actores políticos.

En este libro elaborado por el Inmayores, se resume la trayectoria de una década de trabajo con las organizaciones de personas mayores. Se identifican sus fortalezas y también las limitaciones que enfrenta. Es honesto en cuanto al alcance de la participación en la vejez y su influencia en la sociedad, y reconoce los desafíos que aún tienen por delante. Su publicación es útil para despuntar modalidades de intervención, estrategias y perspectivas para la acción. Con seguridad se convertirá en una herramienta de consulta y aprendizaje para otros países de la región que exploran este tema.

### **Sandra Huenchuan Navarro**

Punto focal sobre envejecimiento en la sede subregional de la Cepal en México

- I. Véase Huenchuan S. y Paredes Mariana (2006): Escenarios futuros en políticas de vejez en el Uruguay: continuidades y rupturas, Editorial Trilce, Montevideo, Uruguay.
- II. Véase IPES (Programa de Investigación Pobreza y Exclusión Social) (2008), "Panorama de la Tercera Edad en el Uruguay", Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, conclusiones publicadas por el diario El País, en su artículo "Uruguay es el país que gasta más en el adulto mayor en relación a su PIB", de la edición del 27 de octubre.
- III. Véase Huenchuan S. (2009): Escenarios futuros en políticas de vejez. Estudio Delphi comparado en países seleccionados, Publicación de las Naciones Unidas (LC/W.262), Santiago, Chile.
- IV. Véase Rovira A. (2016) El Instituto Nacional del Adulto Mayor en el Uruguay, en Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos, Publicación de las Naciones Unidas (LC/L.4175), Santiago de Chile.



# 1. Presentación

En este año 2019, la Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (Redam) cumple 10 años de funcionamiento.

La Redam está constituida por la unión de un importante número de organizaciones y agrupaciones de todo el país, integradas por personas mayores y/o por organizaciones relacionadas con la vejez y el envejecimiento. Forman parte de ella, agrupaciones de personas mayores, clubes de abuelos, asociaciones de jubilados y pensionistas, universidades para la tercera edad, hogares de ancianos, organizaciones de mujeres, entre otras, lo que da cuenta de su heterogeneidad.

A lo largo de estos años, la Redam ha establecido un vínculo de trabajo con el Estado, en particular con el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores), a partir del reconocimiento y la promoción del ejercicio de su derecho a la participación. La forma de organización en red le ha permitido por un lado, funcionar como un espacio de trabajo común, abierto y amplio que busca defender y promover los derechos de las personas mayores y por otro lado, posibilitar su propio proceso de construcción como sujeto político con una identidad colectiva propia.

En este marco, el presente documento plantea como objetivo general analizar el mecanismo de participación de la Redam en su vínculo con Inmayores a 10 años de su existencia.

Como objetivos específicos, se enumeran los siguientes:

- Conocer las características y mecanismos de participación política de la Redam.
- Visualizar los elementos que inciden en la construcción de la identidad colectiva de la Redam.
- Identificar las tensiones en la participación política de las personas mayores de la Redam en relación con el Estado, particularmente con Inmayores.
- Discutir la participación como un mecanismo para contribuir en la ubicación de las personas mayores como sujetos de derecho.
- Reflexionar sobre el proceso de fortalecimiento de la Redam y de la participación política de las personas mayores en general, en el marco del enfoque de derechos humanos.

Este documento presenta cinco capítulos que se estructuran de la siguiente manera: en el primer capítulo se introducen los objetivos de la publicación, en el segundo capítulo se presenta un marco conceptual en el que se profundiza sobre conceptos clave para el análisis posterior, como participación política, sujetos de derechos y construcción de identidad política colectiva. En el tercer capítulo se presenta y se describe el funcionamiento de la Redam y en el cuarto capítulo se analiza el caso a la luz del marco conceptual planteado previamente. Por último, en el capítulo cinco se establecen una serie de reflexiones que sintetizan la publicación y que constituyen un insumo para pensar la participación política de las personas mayores hacia el futuro en el marco de los derechos humanos.

El presente documento no es evaluativo, sino que es una reflexión de un proceso que arrancó como proyecto a mediados del 2008 y que con el paso de las diferentes acciones de Inmayores y de las propias personas viejas organizadas, se ha instalado en el escenario de trabajo social nacional.

Como reflexión crítica, no se ha seguido un tipo de metodología ortodoxa para relevar información, sino que se ha construido a partir de distintos procesos de intercambio entre la propia evaluación que hacen las personas mayores de su trabajo en la Redam, de la visión de los equipos de Inmayores que están en permanente vínculo y trabajo con la red, de espacios de consultoría con el Núcleo Interdisciplinario de Vejez y Envejecimiento de la Universidad de la República, de intercambios formales e informales con el punto focal en los temas de envejecimiento y vejez de la Cepal, y de discusiones y reflexiones a la interna de Inmayores entre todas las personas que trabajaron y trabajan actualmente allí. Las aproximaciones aquí presentadas no pretenden establecer un diagnóstico, sino generar contenidos para una discusión que se espera que siga en construcción.

## 2. Marco conceptual

### 2.1 La participación como un derecho reconocido para las personas mayores

El reconocimiento de la participación de las personas mayores como un derecho está enmarcado en un proceso social que debe ser contemplado a la hora de problematizar cómo se ha dado esta participación en los últimos años. Lo social funciona como un escenario donde los sujetos sociales establecen disputas de sentidos. El sujeto, de esta forma, se encuentra en permanente construcción sobre quién es y qué lugar ocupa en la construcción de su propia identidad. Por este motivo, es imposible pensar a los sujetos por fuera del entramado de poder en el que están insertos.

La participación en lo social surge a partir de la instalación de múltiples demandas que suponen un campo de disputa político. La demanda se constituye entonces como motor del posicionamiento político (Laclau y Mouffe, 2004). En este proceso, y siguiendo a Aramendi (2013) se observan tres momentos que suelen superponerse: la constitución de la sociedad (o el orden social), la producción de identidades colectivas (los sujetos) y las lógicas de las disputas políticas. Por tal motivo, se entiende que la participación de las personas mayores en lo social debe ser comprendida como una permanente puesta en revisión de los marcos de comprensión y valor social de la vejez y el envejecimiento. Esto implica una lucha por encontrar nuevas lógicas de comprensión y de disputa política de las personas mayores en el entramado social. Las identidades participativas y los sentidos que se disputan no son estables ni homogéneas. Por lo cual, en el mismo momento se pueden dar distintas instancias de lucha por diferentes formas de comprender la vejez y el envejecimiento. Siguiendo en esta línea, se entiende que no hay movimientos en materia de participación que, orientados a la confrontación política en el orden de comprensión de la vejez y envejecimiento que deban entenderse con impactos marginales. De este modo, cada iniciativa suma a una lógica de transformación que siempre será colectiva: la reinterpretación de la vejez.

Es probable que las distintas luchas que las personas mayores llevan adelante en la región se incrementen con el paso del tiempo y ya no sea admisible la manera deficitaria en la que se ha comprendido la vejez, la cual se basa en interpretarla como una carga o condena social. La comprensión de la participación como derecho ha sido establecida a nivel histórico en acciones que surgen directamente desde ciertas luchas colectivas que emprendieron las personas viejas desde la propia acción de reivindicación y demanda. Estas acciones son las que han permitido ubicar la participación de las personas mayores en el campo de lo social.

La participación como un derecho puede ser definida como una forma de incidir en la toma de decisiones y de promover la mejor calidad de vida de las personas. En este sentido, la participación contribuye al alcance del pleno ejercicio de los derechos, y es por ello

que ha sido promovida por diversos instrumentos internacionales de protección de derechos de las personas mayores aprobados en las últimas tres décadas. Paralelamente, la participación surge también desde la demanda de las propias personas mayores, al situar una acción de disputa política por un orden de interpretación de la vejez. Se genera así un ejercicio dialéctico en el que la participación se establece como herramienta de lucha social. A partir de esta lucha, las personas mayores organizadas logran dar pelea en el campo de lo social por las dimensiones materiales y simbólicas que se establecen para la vejez. Ello se materializa en el reconocimiento de sus derechos humanos a través de distintos instrumentos jurídicos.

El Plan de Acción de Viena (1982) —primer instrumento internacional sobre personas mayores— plantea entre sus principios que “el objetivo del desarrollo es mejorar el bienestar de toda la población sobre la base de su plena participación en el proceso de desarrollo y de una distribución equitativa de los beneficios de él derivados”. En este sentido, establece que los Estados deben crear y ampliar las posibilidades para la plena participación de las personas mayores mediante su promoción en las esferas productiva (Recomendación n° 37), recreativa (Recomendación n° 48) y política (Recomendación n° 49).

En el año 1991, con el lanzamiento de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad se definen como ejes de la agenda de derechos de las personas mayores: la independencia; la participación; los cuidados; la autorrealización y la dignidad. En lo que respecta a la participación plantea que las personas mayores deben: participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar; buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios/as en puestos apropiados a sus intereses y capacidades y formar movimientos o asociaciones de personas mayores.

Posteriormente, en el año 2002, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento reconoce que “las personas, a medida que envejecen, deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, social, cultural y política de sus sociedades” (Art. n° 5). Dicha participación contribuye a mantener y mejorar el bienestar personal (Art. n° 20). Al igual que el Plan de Viena, establece entre sus metas la promoción de la participación recreativa, productiva y política pero incorpora la participación de las mujeres, de grupos vulnerables y entre generaciones.

En el año 2015 se produce un hito en lo que respecta a la normativa jurídica internacional relativa a las personas mayores con la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015). La Convención es el primer instrumento específico en materia de derechos humanos vinculante en el mundo para las personas mayores. La misma establece los derechos de las personas mayores y compromete a los Estados a protegerlos y garantizarlos. En este instrumento, el derecho a la participación cuenta con un artículo específico (Art. N° 8) que establece que “la persona mayor tiene derecho a la participación activa, productiva, plena y efectiva dentro de la familia, la comunidad y la sociedad para su integración en todas ellas”.

Asimismo, establece las medidas que los Estados deben adoptar para garantizar dicho derecho. Al respecto, indica que los Estados:

A) Crearán y fortalecerán mecanismos de participación e inclusión social de la persona mayor en un ambiente de igualdad que permita erradicar los prejuicios y estereotipos que obstaculicen el pleno disfrute de estos derechos.

B) Promoverán la participación de la persona mayor en actividades intergeneracionales para fortalecer la solidaridad y el apoyo mutuo como elementos claves del desarrollo social.

C) Asegurarán que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de la persona mayor y tengan en cuenta sus necesidades.

La Convención fue ratificada por Uruguay el 24 de agosto de 2016 y fue el primer país en realizar el depósito del instrumento en diciembre de ese año. Al ser un instrumento vinculante, cuenta con rango de ley nacional (Ley N° 19.430). A la fecha de la publicación de este documento, son siete los países que han realizado el depósito de la Convención ante la OEA. Los mismos, ordenados en función de la cronología en la que fue depositada, son los siguientes: Uruguay, Costa Rica, Bolivia, Chile, Argentina, El Salvador y Ecuador.

Finalmente, la Agenda de Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobada en 2015 reconoce la necesidad de adoptar decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades con el fin de desarrollar instituciones efectivas y responsables en todos los niveles (ODS 16). Un ejemplo se da en relación a las mujeres, como colectivo que debe ser particularmente tomado en cuenta en los ODS, donde se propone asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública (ODS 5). Esta inclusión específica dentro de la agenda ODS permite visualizar la importancia sustantiva que representa la toma de decisiones y la participación para mejorar los procesos de igualdad e inclusión social.

De esta forma, cabe destacar que el derecho a la participación ha estado presente en los distintos instrumentos jurídicos a pesar de que éstos han marcado diferentes formas de concebir y abordar la vejez. Su conceptualización ha evolucionado acompañando la búsqueda por ubicar a las personas mayores como sujetos de derecho bajo una concepción no estereotipada e integral de la vejez. Asimismo, en este devenir se han ampliado las formas de participación y los colectivos de personas mayores que se integran a ellos. Se ha promovido la intergeneracionalidad e incorporado colectivos previamente rezagados como las mujeres viejas y las personas mayores en situación de especial vulnerabilidad.



## 2.2 Las personas mayores como sujetos de derechos

En primer lugar, es importante mencionar que los derechos humanos contemporáneos reconocen la diversidad de sujetos a partir de una tendencia inclusiva que reconoce la especificidad de cada colectivo y la identidad de los grupos históricamente excluidos como sujetos de derechos -lo que Güendel (2002) denomina «ciudadanías específicas». Según este autor, este proceso ha abierto espacios institucionales que permiten a los sujetos sociales convertirse en sujetos de derecho, dando instrumentos para su exigibilidad y consecuente vigencia. El sujeto social comprende de forma subversiva la injusticia social en la que vive, que puede encarnar el sufrimiento mediante la lucha política (Barreto, 2014).

En segundo lugar, debe señalarse que los derechos humanos son procesos institucionales y sociales que ubican la posibilidad de espacios de lucha por la dignidad humana. Los derechos humanos se traducen en múltiples expresiones de distintos fenómenos político-sociales y como movimiento político con carácter emancipatorio y capacidad instituyente, centrado en la persona de acuerdo al contexto histórico y situado. Los derechos humanos permiten la constitución de acontecimientos de reivindicación donde se busca el reconocimiento (Honneth, 2007) por la dignidad (Arias, 2015). Siguiendo a Baxi a través de una variedad de luchas en todo el mundo, los ‘derechos humanos’ se convierten en un campo de transformación política que desorienta, desestabiliza, y a veces ayuda a destruir concentraciones de poder político, social, económico y tecnológico profundamente injustas (Baxi, 2002 en Estévez, 2010).

En tercer lugar, se entiende que los derechos humanos son performativos y construyen identidades. A través de la legitimidad que brinda la enunciación de los sujetos en el discurso de derechos humanos, los propios sujetos se reconocen e identifican como tales. A su vez, la lucha política por la reivindicación ubica parámetros de ordenamiento moral para las sociedades, ordenando lo justo y lo injusto, donde la víctima surge como enunciación de lo injusto (Arias, 2015).

El enfoque de derechos procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas por parte del Estado (Abramovich, 2004). Esta forma de intervención requiere un cambio de posición, de reconocimiento e interpretación de los procesos de injusticia. De comprender la categoría de víctima, no desde un lugar pasivo, sino a partir del reconocimiento de la injusticia, lo que ubica la dimensión activa y de lucha política (Arias, 2015; Barreto, 2014). Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Abramovich y Pautassi, 2009). También la acción de demandar que los autores reconocen implica una operación activa, de posicionamiento en el campo social, donde las personas requieren un proceso de evaluación de la producción social de injusticia y de las propias capacidades de articular un discurso reivindicativo.

Por tanto, se denomina enfoque de derechos a los esfuerzos por traducir las normas internacionales de derechos humanos en acciones de política institucional y de control social (Güendel, 2003). El enfoque de derechos implica que el Estado diseña e implementa políticas públicas que intervienen activamente en revertir y transformar los procesos de discriminación y subordinación de grupos específicos y apunta esencialmente al otorgamiento de poder por la vía del reconocimiento de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009).

La estructuración de la sociedad se establece sobre distintas relaciones de poder, distintas posiciones de sujeto, donde unas se articulan como dominantes y otras como subalternas (Aramendi, 2013). También Aramendi (2013) entiende que la identificación de posiciones subalternas (los excluidos) no da cuenta de la capacidad que poseen estas relaciones para producir actos políticos: reclamos, protestas o movilizaciones. Por tanto, propone asumir la sutil, pero potente distinción que establece Laclau entre subordinación y antagonismo. Esta distinción permite pensar el lugar de la construcción de demandas en los movimientos sociales. Laclau utiliza el término subordinación para referirse a la situación de determinadas posiciones de sujeto que están dominadas por otras (mujer/ varón, negro/ blanco, homosexual/ heterosexual), mientras que reserva el término opresión para pensar el momento de resistencia en una situación de subordinación. Aquí las demandas emergen como un lugar de mediación entre una situación estructural de subordinación y la construcción de posibles antagonismos (Aramendi, 2013). El empoderamiento se presenta así como un nuevo modelo político de confrontación social basado en el potenciamiento de grupos que carecían de poder, promoviendo la revisión y transformación de los códigos culturales y de nuevas prácticas sociales, propias de sociedades multiculturales. Por ello, empoderar implica deconstruir un discurso para volverlo a conformar desde otros fundamentos, intentando que aquello que era marginal se vuelva central.

La formación de redes, la participación en variadas organizaciones y la integración comunitaria tienen estrecha relación con procesos de empoderamiento en las personas mayores. La participación organizada aumenta las posibilidades de resolver los problemas que los involucran, de tomar decisiones y de mejorar sus condiciones de vida.

Se pueden mencionar cuatro elementos claves del empoderamiento. En primer lugar el acceso a la información. Tener acceso a la información significa una fuente de poder por el conocimiento sobre los recursos del entorno y de las formas de acceder a ellos. En segundo lugar, la inclusión y la participación. Para que individuos o grupos tengan poder es necesario que estén incluidos en el sistema social en su conjunto y en subsistemas organizacionales (como asociaciones, redes). La participación refiere a la forma en la que están incluidos y qué papel juegan en ese sistema. En tercer lugar, otro elemento clave es la capacidad de organización, que refiere a la habilidad de las personas para trabajar juntas, organizarse y movilizar recursos para solucionar problemas de interés común. Una organización está empoderada cuando es capaz de autogestionarse, identificar y analizar problemas, manejar los conflictos internos, funcionar en forma democrática y conseguir sostenibilidad. Finalmente, también resulta clave la potestad de solicitar la rendición de cuentas. Por ejemplo, la potestad de interrogar a responsables de gobierno sobre las políticas, acciones y uso de los fondos (Pugliese, 2008). Por todo lo anteriormente mencionado,

el empoderamiento se comprende como la capacidad para generar acción y anclaje político para establecer demandas que se transformen en actos de resistencia.

## 2.3 La participación política y la construcción de identidad colectiva

El concepto de participación presenta una amplia variedad de usos y acepciones. En este documento la definiremos como la “capacidad real, efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad” (Gyamati, 1992 en IMSERSO, 2008). Se propone esta definición por su énfasis en la toma de decisiones, ya que esto se comprende directamente como una acción activa donde lo que se establece es la disputa de poder y se hace especial hincapié en ubicar a las personas como protagonistas de los procesos sociales que los atañen. Por su parte, desde la Psicología Comunitaria, se plantea que participar es “ser parte de”, “estar presente en”, “ser tomado en cuenta por y para”, “influir”, “responsabilizarse” e “involucrarse”. Este enfoque destaca una postura activa y colectiva de las personas en el proceso de participación (Lladó, 2016).

Siguiendo estas acepciones, la participación puede expresarse también como “una acción colectiva dirigida a lograr cierto objetivo común en el sentido de involucrarse, de formar y tomar parte del proceso” (Gascón, 2005). Se incorpora de este modo la participación como un proceso en que los colectivos a partir de intereses y necesidades comunes actúan para transformar o defender los sistemas existentes.

No todas las formas de participación son de naturaleza política. A modo de ejemplo, se identifica la participación social como una forma de participación diferente a la política. La participación social no implica una lucha por la distribución de las categorías de poder que discriminan y excluyen a las personas viejas. De hecho, muchas personas mayores pueden coincidir, sostener y reproducir los criterios de estigmatización y prejuicios en relación a la vejez. La participación política, en cambio, requiere de una búsqueda de reinterpretación del orden de sentido producido a nivel social y de una pelea por nuevos acuerdos en la distribución de poder dentro del campo social.

La participación política supone la toma de decisión, elemento que se entiende central en este tipo de participación (Bukov, Maas y Lampert, 2002 en Fassio, 2015). Esta idea se complementa con los aportes de Laclau (2004 en Aramendi, 2013) que comprende la participación política como el espacio donde los sujetos logran romper con la repetición a partir de acciones de resistencia que les abren el camino para su constitución y expansión.

En el mismo sentido, Maravall (1981) define la participación política como aquellas actividades mediante las que los ciudadanos pretenden influir en la elaboración de las decisiones políticas, en la selección de los responsables políticos y en las acciones de éstos (Maravall, 1981 en García y Frutos, 1999). En sociedades democráticas se entiende habitualmente por participación política a un conjunto de prácticas por las cuales un actor se involucra en forma voluntaria y activa en un proceso público de toma de decisiones (Sartori, 2009 en Camou, Prati y Varela, 2014).

Tomando como base las definiciones planteadas previamente es posible identificar ciertos elementos que el concepto de participación política implica (Brady, 1999 en Serrat, 2016):

- Participación activa y voluntaria.
- Participación de los ciudadanos “ordinarios”, excluyéndose -por consiguiente- a las élites políticas que ejercen esta actividad de manera profesional.
- Objetivo político: la finalidad de las acciones emprendidas es obtener un resultado político.
- Voluntad expresa de influir mediante demandas en los procesos de toma de decisiones a nivel político.

La participación de un grupo presupone la superación del aislamiento individual para constituirse en un actor colectivo que busca promover un cambio social favorable a los intereses de sus miembros u oponerse a un cambio que los afecta. En dicho proceso de transformación de la realidad social se desarrolla la identidad y la capacidad de autogestión del sujeto social (Serra, 2003).

Por otra parte, se debe considerar que la exigibilidad de las demandas de los participantes así como su incidencia en las decisiones públicas, es mayor en la medida en que los procesos participativos se institucionalizan porque logran mayor estabilidad a lo largo del tiempo. Gutiérrez (2017) plantea la participación política como la capacidad colectiva de intervenir en asuntos públicos, o sea la constitución de sujetos colectivos de lucha, donde lo que se busca es romper las fronteras del dispositivo político liberal de la ciudadanía, como una categoría exclusiva y hegemónica de administrar y organizar la participación.

A partir de la revisión teórica desarrollada previamente, es posible identificar distintas modalidades de participación:

I. Participación informativa: implica la transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad. Estas medidas aumentan la legitimidad y generan hábitos participativos.

II. Participación consultiva: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o una decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Estas medidas contribuyen a la mejora de las políticas públicas a partir de las opiniones de la ciudadanía.

III. Participación decisoria: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo el presupuesto participativo, donde el gobierno convoca a los actores sociales involucrados no sólo a expresar sus ideas y opiniones sino que también a decidir cómo, cuánto, cuándo, y en qué se van a asignar los recursos. Estas medidas aumentan la eficiencia de las decisiones y la rendición de cuentas.

IV. Participación en la Gestión (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el Estado con voca para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que además se produce una transferencia de poder. Se produce el empoderamiento de los actores sociales afectados, quienes se convierten en ejecutores de lo decidido.

V. Participación en el monitoreo: esta es una forma avanzada de participación ciudadana, pues alude a la posibilidad de emprender acciones de fiscalización con respecto a la gestión pública. Es decir, en este nivel, la ciudadanía puede participar en instancias de evaluación o auditoría de las distintas etapas o fases de un proyecto.

Estas modalidades de participación son flexibles, es decir, un mismo colectivo puede adoptar diferentes vínculos con el Estado, tanto en función del momento del ciclo de formación en el que se encuentre, como de las acciones que esté emprendiendo.

En otro marco, es pertinente mencionar que diferentes autores han identificado fortalezas y debilidades del proceso de participación política. Canto (2008) a través del estudio de la participación en la política pública de América Latina, ha señalado algunas de ellas a partir de la revisión de investigaciones desarrolladas por distintos autores<sup>1</sup>. A continuación se enumeran aquellas que son pertinentes para el objeto de este estudio.

**Tabla 1.** Fortalezas y debilidades de la participación política

Fortalezas	Debilidades
Revela las demandas y necesidades de la ciudadanía.	Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
Genera aprendizajes sociales e innovación.	Se excluye a las personas menos organizadas para gestionar sus demandas.
Fortalece a las instituciones y genera mayor legitimidad sobre las políticas públicas.	Sesga las preferencias de la ciudadanía hacia las de quienes participan.

Fuente: Elaboración propia en base a Canto, 2008

Un elemento a señalar es que la participación política a nivel colectivo permite responder a necesidades comunes. Mediante ese proceso se logra desarrollar cierta identidad y conciencia de intereses compartidos, diferenciados u opuestos de otros actores sociales. La participación cuando es política ubica un plano de revisión con la producción social en que esas personas están producidas. La identidad política implica una acción directa de reinterpretación, resignificación y ruptura de lo esperado y establecido. En el caso de las personas mayores la identidad política implica revisar y establecer una distancia con los aspectos hegemónicos y estructurados más estigmatizados de pensar la vejez. El hecho de tomar posicionamiento de lucha social en la vejez implica algo novedoso que se establece diferente a lo esperado para la visión hegemónica.

1. Las características vinculadas a las fortalezas provienen de estudios realizados por: Bandeira; Velásquez y González, 2004; Verdesoto, 1998 y las debilidades de: Araujo, 2001; Campero y Gray; Cavacanti y Maia, Navarro, Verdesoto, 1998.

En consonancia con los planteos de Sader (1990), la construcción de una identidad política en la vejez hace referencia a una colectividad donde se organizan prácticas mediante las cuales sus miembros pretenden defender sus intereses y expresar sus voluntades al mismo tiempo que se constituyen en esas luchas (Sader, 1990). En este sentido, la experiencia que los sujetos sociales despliegan por medio de su práctica política para la transformación de la cultura, el sistema político y la política contribuye a su propia constitución como sujetos políticos (Torres y Torres, 2000). Los grupos sociales, por medio de prácticas materiales y simbólicas, adquieren una subjetividad colectiva desde la cual realizan su propia construcción de la realidad a la vez que se constituyen como sujetos sociales (Chanquía, 1994 en Torres y Torres, 2000).

Siguiendo los aportes de Zemelman, esta subjetividad colectiva puede ser estructurada o emergente. Mientras que la primera implica una apropiación subjetiva de la realidad dada, la segunda incorpora lo nuevo, lo inédito, y se define en oposición a la subjetividad estructurada. En ocasiones también se define fuera de ésta dado que adquieren significación ámbitos de la realidad silenciados con anterioridad en el proceso de su constitución. Precisamente, mediante el rechazo o la resignificación las representaciones de esa subjetividad estructural es que se constituyen los sujetos; esto es, reformulando sus relaciones significativas con lo real (Palma et al., 2019).

Actualmente, es común apreciar en ciertos colectivos o al interior de algunas organizaciones un tipo de participación que puede ubicarse en la categoría de política. Gascón (2005) agrega que quienes participan presentan una escasa especificación de roles, y diversas formas de organización y acción. Su modo de actuación es flexible y basado en formas de asociación creadas para la lucha lo que permite que diversos sectores marchen sobre la misma bandera. (Tarrow, 1997 en Gascón, 2005). Sus integrantes no provienen de los sectores más pobres o marginales y tienen mayor independencia de las fuerzas políticas.

De este modo, surgen novedosas formas de expresión colectiva, más vinculadas con aspectos sociales como la edad, el género, la orientación sexual o la pertenencia a grupo sociales o sectores profesionales, que a ciertas estructuras formales de tipo ideológico y partidista. Estas nuevas formas de participación buscan instaurar renovados marcos de significación sobre diferentes temáticas con la participación de actores que no forman parte de la esfera política y que permiten ampliar los discursos y contribuir en la mejora de las políticas públicas.

## 2.4 Tensiones en la participación política de las personas mayores

La capacidad de construir identidad y de transformar el sistema son aspectos centrales cuando se piensa en la participación política. Las personas mayores se constituyen a partir de una identidad adscripta, como es la edad y deben asumir en primer lugar la transformación del paradigma vigente de envejecimiento asociado al deterioro, la enfermedad y la discapacidad.

Sin embargo, tal como señalan Dubet y Martuccelli en Zubero (2014) a diferencia de las minorías étnicas, de los jóvenes o de las mujeres, las personas mayores no han conformado movimientos identificatorios colectivos ni han conseguido verse a sí mismas como miembros de un colectivo con identidad propia. La edad no parece ser una categoría que en sí misma implique un motor de identidad para la lucha social, o al menos no parece constituir un criterio que pueda ser universalizable en el marco de una lucha política, como sí representan otras categorías como la de género o clase social.

Dentro de los factores que dificultan la participación política por parte de las personas mayores, y su ubicación como sujetos de derecho, se pueden mencionar los siguientes:

### • **Estereotipos asociados a la vejez**

Las personas mayores han sufrido de forma sistemática violaciones masivas de sus derechos humanos, ya que el reconocimiento que plantea el envejecimiento ha sido ignorado a partir de la comprensión de las personas mayores exclusivamente bajo la categoría de persona adulta. La literatura internacional que aborda los derechos humanos en contexto de envejecimiento reconoce las dificultades que se presentan para que la comunidad en general reconozca que las personas mayores tienen una especificidad que debe ser tomada en cuenta para el disfrute de igualdad real.

De acuerdo a Huenchuan, el reconocimiento de la especificidad de las personas mayores como titulares de derechos se ve obstaculizado por cuatro factores (Huenchuan, 2013). Uno de ellos refiere al conflicto al que se ven sometidas las personas mayores para identificarse con un colectivo con rasgos que simbolizan marginación, enfermedad, soledad. La representación del envejecimiento se encuentra fuertemente negativizada, y se asocia a una visión biológica de decrecimiento que reduce una perspectiva más amplia y compleja acerca de la identidad de los adultos mayores y con pocos valores positivos que la cualifiquen (Iacub y Arias, 2010). Hay pues un problema referido a la significación social de la vejez y el universo de sentido sobre las personas mayores que presenta aspectos negativos y no valorados socialmente (Berriel, Pica y Zunino, 2017).

Esta idea se articula con el objetivo histórico de las políticas dirigidas a las personas mayores. Las mismas se han ubicado en campos disciplinares hegemónicos, que incorporan la vejez desde un enfoque deficitario, en ámbitos limitados de intervención como lo son la salud y la seguridad social. Esta idea se refuerza desde la interpretación de que las personas mayores ya reciben suficiente apoyo por parte del Estado y se las considera como un grupo con privilegios dentro de la sociedad (Palma et al., 2019). Vicent et al. (2001 en Serrat, 2016) utilizan el término “greedy geezers” (vejestorios codiciosos) para hacer refe-

rencia a este estereotipo sobre las personas mayores como un colectivo con altos niveles adquisitivos, tiempo libre disponible y gran capacidad para influir en los asuntos públicos.

### • Auto reconocimiento de formar parte de un colectivo particular

La edad en sí misma no parece constituir una categoría universal de identificación y pertenencia. Se podría pensar que hay situaciones tan diversas en la vejez que las personas tienden a sentirse más próximas a la interna de distintos grupos por clase social, contexto territorial, nivel educativo, cohorte generacional que a un grupo más general asociado exclusivamente a una etapa vital (Paredes et al., 2013). Esto es visible cuando las personas mayores dicen que participan por los derechos de personas viejas pero no se sienten parte de los aspectos reivindicados, o a la inversa, cuando plantean reivindicaciones demasiado particulares no logrando ubicar esas dimensiones más a nivel universal.

La tendencia entre las personas mayores a no reconocerse bajo la categoría de viejo/a, por el contrario es frecuente que apliquen estereotipos negativos asociados a la edad al considerar que “viejos son los otros”. Esta realidad conduce a una suerte de identidad devaluada que la mayoría de las personas no quieren portar y con la que no se identifican. Esta falta de aceptación de la vejez por parte de las propias personas mayores juega un papel central en la capacidad política de lucha por el reconocimiento de sus derechos, ya que no se puede luchar por lo que no se quiere ser (Palma et al., 2019). Zubero describe esta situación como el círculo vicioso que denomina la no participación identificada que implica la ausencia de una voz colectiva que represente a las personas mayores, la pérdida de influencia en el escenario público, la debilidad de las reivindicaciones de las personas mayores o su no toma en consideración, invisibilizando su realidad (efecto-agenda invertido), todo lo cual alimentaría el desánimo y la desafección entre estas personas (“no nos hacen caso”), debilitando aún más la presencia pública (Zubero, 2014).

### • Recursos materiales y simbólicos

Otros de los factores que dificultan la participación de las personas mayores se puede vincular con aspectos relacionados con los recursos y las motivaciones. Siguiendo el modelo propuesto por Verba et al. (1995 en Serrat, 2016), las barreras relacionadas con los recursos hacen referencia a la falta de recursos que se consideran necesarios para la participación, como la salud, las habilidades cívicas, los ingresos o el tiempo disponible. Por su parte, las barreras relacionadas con las motivaciones incluyen factores como el desinterés, la desilusión o el descontento con la política o el temor a que la participación sea demasiado exigente en términos de inversión de recursos personales (Serrat, 2016).

Se ha argumentado que la relación entre edad y participación política se aproxima a la forma de una U invertida. Así, los niveles de participación en diferentes actividades políticas mostrarían su nivel más bajo durante la juventud, comienzan a incrementarse a partir de la adultez temprana, alcanzan su pico máximo en la etapa media de la vida y decrecen ligeramente al llegar a la vejez, aunque manteniéndose por encima de los niveles de participación de los jóvenes (e.g. Burr et al., 2002; Jennings y Niemi, 1981; Nie, Verba, y Kim, 1974 en Serrat, 2016).



Sumado a ello, se debe tener en cuenta que las diferencias sociales como el sexo, la edad, la clase social, el nivel educativo o la raza se transforman -según los contextos- en diferencias de recursos sociales y económicos que facilitan o dificultan el acceso a la esfera pública (Morales, 2001 en Serrat, 2016). Es importante comprender que la identidad política no se constituye de una vez y para siempre, sino que es un proceso de revisión y construcción histórica en permanente cambio y transformación, y tiene que ver con aspectos internos de las personas pero también con aspectos externos, con lo que le sucede a las personas en su curso de vida (Aruldoss et al., 2017).

Ante esto, quien no haya participado políticamente a lo largo de su vida, no necesariamente al llegar a viejo o vieja lo va a hacer por autoperibirse como persona vieja. O a la inversa, quien a lo largo de su vida haya construido una identidad política asociada a otras categorías (trabajador/a, mujer, afrodescendiente, etc.) no necesariamente al llegar a la vejez va a revisar estas luchas a partir de la identidad de ser viejo o vieja.

En este proceso, la política pública también puede oficiar como motor para favorecer este tipo de participación a través de los siguientes factores promotores:

**• Ampliación de la participación en varios niveles de Gobierno**

Un factor que facilita la participación es la ampliación de los espacios de participación en diferentes niveles de gestión y fiscalización de ámbito público, como ser las formas de participación a nivel local y el control ciudadano.

**• Acompañamiento institucional**

Asimismo, el acompañamiento por instituciones dedicadas al desarrollo social y por la cooperación internacional a los sectores sociales que históricamente se habían encontrado excluidos —mujeres, indígenas, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, y también las personas mayores— ha contribuido con el desarrollo de procesos y formas de organización propias y la definición de estrategias de incidencia política y acción colectiva.

El marco conceptual presentado en este apartado constituye la mirada teórica desde la cual se analizará la experiencia de participación de la Redam con el fin de valorar su evolución y aportar insumos para su fortalecimiento. El siguiente apartado presenta una descripción del surgimiento, funcionamiento y características de la Redam con sus mecanismos de vinculación con Inmayores.

# 3. La Red Nacional de Personas Mayores: Redam

## 3.1 Presentación

La Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (Redam) está conformada por la vinculación de organizaciones y agrupaciones de todo el país, integradas por personas mayores y/o enfocadas en temáticas relacionadas con la vejez y el envejecimiento. Tiene características heterogéneas por estar estructurada por agrupaciones de personas mayores, clubes de abuelos, asociaciones de jubilados y pensionistas, universidades para la tercera edad, hogares de ancianos, organizaciones de mujeres, entre otras. Las mismas presentan distintos procesos de legitimidad social, recursos materiales y simbólicos en el medio, por lo cual un trabajo conjunto entre ellas permite fortalecer y potencializar los recursos y conocimientos.

Es importante aclarar que la Redam no es una organización, sino que constituye un mecanismo de trabajo y diálogo entre Inmayores y diversas organizaciones de personas mayores que forman parte del repertorio de organizaciones a nivel nacional. Al no ser una organización, no es esperable que funcione como tal, por lo que la metáfora de la red permite construir significaciones en las interacciones a partir de un entramado relacional que ubica como centro el pensar y el producir con otros (Dabas y Perrone, 1999). En este sentido, se entiende que ubicar un instrumento de trabajo consultivo en red colabora en ampliar la diversidad de temas sobre vejez y envejecimiento y articular un proceso de mayor impacto en la demanda social de distintos colectivos de personas mayores.

El trabajo en red permite funcionar como un espacio común, abierto, amplio y en permanente construcción que concibe la diferencia como un elemento potenciador al valorar la identidad de cada agrupación y/o organización de base que la conforma. Esta modalidad de funcionamiento pretende facilitar el proceso de intercambio e integrar las diversas perspectivas y particularidades de la realidad, los enclaves territoriales y las trayectorias de las organizaciones pertenecientes a la Red.

El propósito de la Redam es posibilitar el diálogo y la participación de los colectivos de personas mayores en la construcción y monitoreo de las políticas públicas dirigidas a esta población. También es un espacio que permite democratizar el acceso a la información, cuestionar paradigmas hegemónicos sobre la vejez y el envejecimiento, contribuir en la transformación de la construcción social de la vejez, a partir de la ampliación de los temas de diálogo con el Estado. Además de estos cometidos, la Redam posibilita un reconocimiento de pares entre sus integrantes lo que permite alcanzar un posicionamiento colectivo.

### 3.2 Recorrido histórico

La iniciativa de conformar una red surge a partir de una inquietud planteada por la propia sociedad civil a partir de haber sido convocada por el Ministerio de Desarrollo Social, en setiembre de 2009, durante la presidencia Pro Témpore del Mercosur de Uruguay. El objetivo de la convocatoria fue elaborar un documento portador de la opinión y comprensión respecto al tema de Derechos Humanos y Vejez, en la XVI Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (Raaddhh).

En respuesta a dicha solicitud, representantes de diversas organizaciones de Montevideo elaboraron un documento que fue presentado en la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Adultos Mayores de la Raaddhh. Dicho informe abordaba los siguientes temas: derechos de las personas mayores en la familia; empoderamiento; sociedad civil y redes; seguridad social; y medios de comunicación.

Esta instancia fue relevante en la visibilización del trabajo históricamente desarrollado por las organizaciones de personas mayores porque contribuyó con la creación de la Redam en el año 2009, como un espacio de consulta y permanente diálogo e intercambio con el Estado.

Con el objetivo de generar una red de alcance nacional, en el año 2010 se inicia un trabajo de visibilización de las agrupaciones y organizaciones de personas mayores de los diferentes departamentos del país, por parte de la red de Montevideo y con el apoyo del Área de las Personas Adultas Mayores (actualmente Inmayores). Comienza entonces la construcción de una red por departamento que trabaja en los ejes *educación para el envejecimiento, derechos de las personas mayores y seguridad social hacia un Sistema de Protección Social Integrado*. Esta plataforma fue discutida en el Tercer<sup>2</sup> Encuentro Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores en noviembre de ese año. En este encuentro, cada una de las redes locales compartió el contenido de los ejes y a partir de las conclusiones se elaboró una sistematización de las líneas prioritarias a nivel nacional.

En relación al eje sobre *educación para el envejecimiento*, se subraya la necesidad de modificar la mirada hacia las personas mayores a través del abordaje en ámbitos formales e informales de los siguientes temas: sexualidad, proyecto de vida, preparación para la jubilación, proyecto laboral, actualización del uso de tecnologías, cuidado del cuerpo y de sí mismo, capacitación para la realización de actividades voluntarias, transmisión de la memoria socio-cultural y educación en estrategias de empoderamiento.

2. La nominación como Tercer Encuentro Nacional obedece a que se toma como antecedente el Primer y Segundo Encuentro Nacional, organizado con anterioridad por el Servicio de Psicología de la Vejez de la Facultad de Psicología. Esto busca el reconocimiento de acciones previas, ya que hubo instancias que permitieron constituir una motivación psara organizar el trabajo de esta forma.

En cuanto al eje *derechos de los adultos mayores*, se comparte la premisa de incluir la perspectiva de derechos para pensar políticas públicas específicas para la población mayor. Surge la necesidad de trabajar la temática de género y la dignidad en la vejez. A raíz de ello, emergen como tópicos vinculados a este eje el *derecho a la autonomía, derecho a la participación, derecho a la integración, derecho a no ser víctima de violencia y discriminación, derecho a la vivienda, derecho a la salud, derecho a jubilaciones y pensiones dignas, derecho al trabajo, derecho a la accesibilidad e información, derecho a la educación, cultura y ocio y derecho a cuidados*.

Por último, sobre el eje *seguridad social hacia un sistema de protección social integrado*, se manifiesta que las personas mayores deben participar activamente en la planificación y toma de decisiones en el ciclo de la política pública. Se destaca la importancia de que se amplíe la cobertura de los programas de protección social en las siguientes áreas: vivienda, acceso a servicios, trabajo y jubilación y cuidados.

Más allá del desarrollo específico de cada uno de los ejes, las personas mayores organizadas en este encuentro hacen énfasis en la relevancia de la articulación interinstitucional, en su rol en el seguimiento y monitoreo de las políticas y en concebirse a sí mismas como sujetos de derecho. Como resultado de este encuentro, en el primer plenario de abril del 2011 se firma un documento para conformar la red nacional bajo la sigla Redam.

Durante el año 2011 continúa el trabajo de convocatoria y coordinación con agrupaciones de los departamentos que aún no estaban integrados a la Red, como Río Negro, San José y Cerro Largo. Para el año 2012, gran parte de las organizaciones sociales de personas mayores del territorio nacional se encontraban vinculadas a la Redam. Este proceso de integración ha continuado durante los siguientes años y se han incorporado diversas organizaciones de personas mayores de todo el país.

En el proceso de consolidación y expansión de la Redam, la sociedad civil trabajó en diferentes propuestas. Uno de los primeros objetivos del trabajo en red fue la producción de insumos para el diseño del Primer Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (2013-2015). Una vez diseñado y publicado, la Redam generó estrategias de seguimiento sobre el cumplimiento de sus líneas de acción. Dicho trabajo derivó en una sistematización de aquellas acciones del Plan que no fueron cumplidas de manera de incorporarlas en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (2016-2019).

Actualmente, la Redam trabaja en el monitoreo del Segundo Plan, en la difusión de la Convención, en el seguimiento de la Agenda 2030 y en la planificación de un seminario sobre participación por la celebración de los 10 años de funcionamiento de la Red.

### 3.3 Características de la Redam

La Redam está conformada por aproximadamente 235 organizaciones con distintos objetivos, niveles de complejidad, formas de integración y organización. En estos 10 años han participado cerca de 300 organizaciones distribuidas en distintos puntos del país.

Para formar parte de la Red, es fundamental que sean agrupaciones que estén integradas por personas mayores y/o que trabajen en temáticas vinculadas a sus derechos. A ello se le suma el interés por generar espacios de diálogo e intercambio con el Estado sobre las políticas públicas destinadas a las personas mayores.

Si se clasifican las organizaciones que forman parte de la Redam de acuerdo a los derechos que priorizan en su trabajo, en función de los derechos que protege la Convención resultan en ocho categorías, más allá de que algunas organizaciones aborden varios derechos en simultáneo.

Las categorías son: 1) derechos asociados a seguridad social; 2) derechos asociados a cultura, recreación, esparcimiento y deporte; 3) derechos asociados a la persona mayor que recibe cuidados a largo plazo; 4) derechos asociados a educación; 5) derechos asociados a la igualdad y no discriminación por razones de edad; 6) derechos asociados a vivienda; 7) derechos asociados a salud y 8) derechos asociados a una vida sin ningún tipo de violencia.

De un total de 235 organizaciones se identifica que casi un tercio (31%), trabaja sobre derechos asociados a la cultura, recreación, esparcimiento y deportes. En segundo lugar, un cuarto (25%) de las organizaciones abordan derechos asociados a la seguridad social, más allá que también realicen actividades recreativas y educativas. En tercer lugar, un quinto (20%) de las organizaciones priorizan los derechos asociados a la persona mayor que recibe cuidados a largo plazo. Las organizaciones que abordan el derecho a la educación tienen una representación del 8% y las que priorizan los derechos asociados a la igualdad y no discriminación por razones de edad representan un 7%. En menor medida se identifican las organizaciones que defienden derechos asociados a vivienda y a la salud (4%) así como los que abordan los derechos vinculados a una vida sin ningún tipo de violencia (1%).

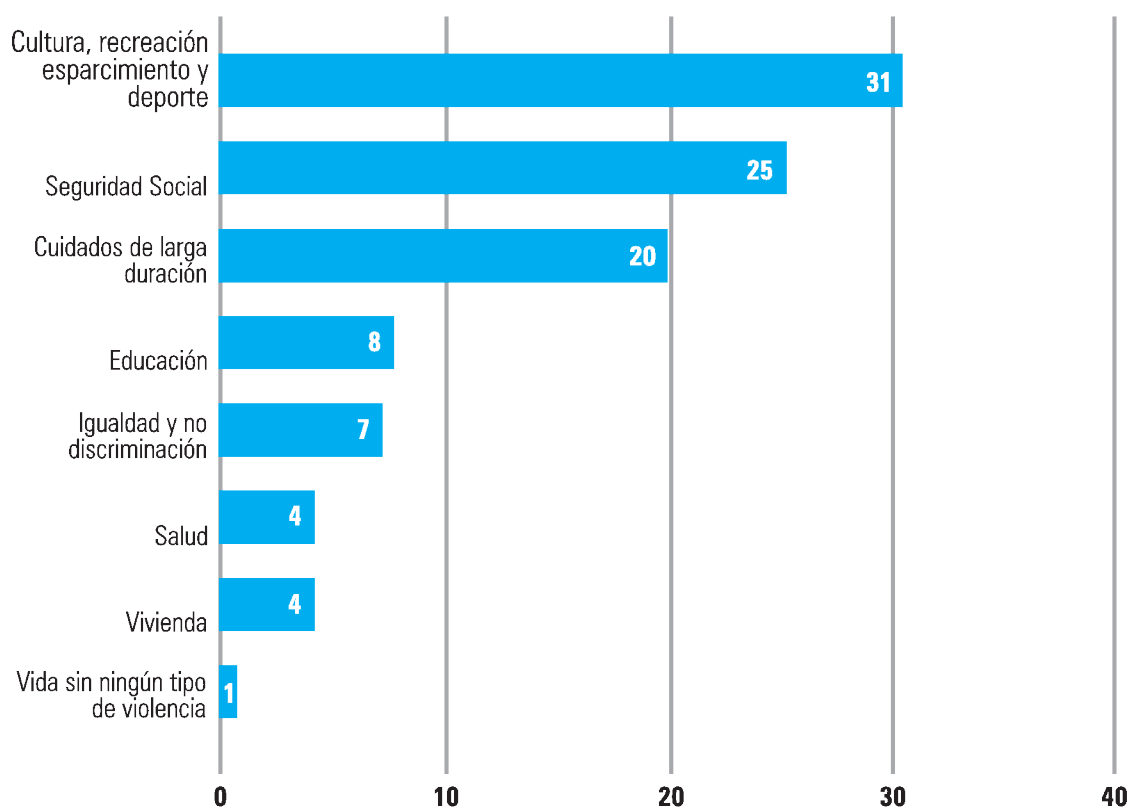
De esta clasificación se constata que la mayoría de las organizaciones que estructuran la Redam se dedican a la protección de uno de los derechos más tradicionales, como lo es la seguridad social. Este factor es importante para destacar por la fuerte presencia que posee a nivel histórico la lucha sindical en Uruguay. La preponderancia de las asociaciones que trabajan en aspectos culturales y recreativos presentan también un elemento importante ya que desde el Plan de Madrid 2002 se reconoce el impacto que el derecho a la cultura, recreación y ocio tienen en la calidad de vida de las personas mayores. Por otra parte, se observa una importante cantidad de organizaciones que abordan aspectos vinculados a los cuidados de larga estadía. Este derecho ha sido recientemente reconocido como un derecho específico de las personas mayores en la Convención, con lo cual es positivo en-

contrar esta proporción importante de organizaciones que lo promueven para ampliar la mirada de la Redam. Es preciso aclarar que estas organizaciones históricamente han trabajado la temática de cuidados y en muchos casos han tenido la responsabilidad de administrar servicios de cuidados a largo plazo dentro de sus comunidades, por lo cual contar con sus conocimientos y experiencia es sustantivo a la hora de discutir y definir el cuidado como un derecho en el marco de las responsabilidades del Estado.

Hay una serie de organizaciones que priorizan el derecho a la educación, igualdad y no discriminación por razones de edad, vivienda, salud y derecho a la vida sin ningún tipo de violencia, suponen el abordaje de derechos menos tradicionales aún son incipientes. Por otra parte, las organizaciones que abordan los derechos asociados a seguridad social son las asociaciones de jubilados y pensionistas que dependen de Onajpu. Allí se identifican las Ajupen y las asociaciones de jubilados y pensionistas cuya denominación se asocia con el retiro de la actividad laboral. Sumado a ello, los derechos asociados a la cultura, recreación, esparcimiento y deporte son trabajadas por los clubes de personas mayores, coros, grupos de teatro, grupos barriales, grupos vecinales, asociaciones recreativas, entre otras. Los derechos asociados a la persona mayor que recibe cuidados a largo plazo son abordados por las comisiones de hogares de ancianos, centros diurnos y cooperativas de trabajo sobre cuidados. En relación a los derechos asociados a educación, las organizaciones que vinculadas con dicho derecho son las Universidades de la Tercera Edad (UNI3), las que se distribuyen en la mayoría de los departamentos del país.

Las organizaciones que abordan los derechos asociados a la igualdad y no discriminación por razones de edad son agrupaciones cuya razón de ser está determinada por la defensa de los derechos de las mujeres, agrupaciones que trabajan en aspectos comunitarios para intervenir en la población afectada por inclemencias climáticas, accidentes y enfermedades terminales y asociaciones que se focalizan en la atención de personas en situación de vulnerabilidad. Por su parte, las organizaciones que abordan los derechos asociados a vivienda están representadas por las comisiones de los Complejos habitacionales del BPS. En relación al derecho a la salud, las organizaciones que trabajan esta temática son dependencias de la Asociación Uruguaya de Alzheimer y Similares, que trabajan específicamente sobre el tema demencias y los movimientos de usuarios de salud. Finalmente, las organizaciones que abordan los derechos asociados a una vida sin ningún tipo de violencia son Cicam (Centro Interinstitucional de colaboración con el adulto mayor) y CAAM (Centro de atención a adultos mayores), las cuales funcionan en Montevideo.

**Gráfico 1.** Distribución porcentual de las organizaciones integrantes de Redam de acuerdo a los derechos que priorizan en su trabajo



Fuente: Elaboración propia

Cabe mencionar que algunas de estas organizaciones cuentan con extensas trayectorias, se organizan de forma jerárquica, y tienen elementos de legitimación y aval institucional como el hecho de contar con personería jurídica. También cuentan con espacios de representación en varios o todos los departamentos del país. Se identifican también organizaciones de composición flexible, no obstante, esta característica no inhabilita su posibilidad de participar. Ello se justifica porque la legitimidad del trabajo está vinculada con las formas de inserción en la comunidad, el conocimiento y/o disposición para el abordaje en torno a los temas que convocan y la posibilidad de transmitir, replicar, difundir y cuestionar los contenidos hegemónicos. Por este motivo, no es necesario contar con una estructura rígida y jerarquizada desde lo organizativo.

Actualmente la Redam se extiende a lo largo de todo el territorio nacional, con redes en cada uno de los departamentos. Estos grupos, conformados por representantes de las diferentes agrupaciones, generalmente se nuclean en la capital departamental. Esta realidad puede generar en ocasiones mayores dificultades para propiciar la participación de organizaciones de otras localidades, por lo que se intenta subsanar de formas diversas. Algunas estrategias consisten en realizar reuniones rotativas, generar espacios subdivididos en regiones que las organizaciones participantes determinan y en conformar más de una red por las dificultades de accesibilidad en el traslado. Este último caso es el de Canelones, Artigas y Tacuarembó.

### 3.4 Vínculo de la Redam con el Estado

Uruguay se ha caracterizado históricamente por el abordaje institucional sectorial de los temas de vejez y envejecimiento a partir de instituciones de alcance nacional, con líneas de trabajo que se construyen centralmente desde el eje temático que aborda esa institución, y no desde la especificidad que plantea la vejez y el envejecimiento. Entender a las personas mayores como un grupo de población general con desarrollo sectorial en materia de política pública ha sido la lógica histórica del Estado uruguayo, en lugar de propiciar el envejecimiento y la vejez como un eje transversal.

En el año 2009, a partir de la sanción de la Ley N° 18.617 se crea el Instituto Nacional de las Personas Mayores en la órbita del Mides, que entra a la arena política como un organismo rector en políticas de envejecimiento y vejez. Se entiende que un organismo rector es aquel que fija prioridades mediante el establecimiento de objetivos supra-institucionales con los que guía las decisiones de otros organismos y coloca en la agenda pública las temáticas de su competencia (Inmujeres, 2012). Ello tiene implícito el desafío de incidir en la agenda de los otros organismos bajo la instalación de ciertos temas desde una mirada global e integral sobre la vejez y así superar la fragmentación de las políticas sectoriales dirigidas a las personas mayores. Para que ello sea posible, se entiende que es fundamental consolidar una perspectiva integral de las personas mayores que las posicione como sujetos de derechos humanos.

A través de la misma Ley se crea el Consejo Consultivo de Inmayores, órgano asesor del Instituto desde una concepción articuladora, integrado por organismos del Estado como BPS, MS, Congreso Nacional de Intendentes, Universidad de la República (a través de la Cátedra de Geriátrica), Inmayores y tres representantes de la sociedad civil.

Previo a la creación del Instituto, las articulaciones de agrupaciones de personas mayores que establecen vínculos con el Estado se desarrolla a partir de agendas sectoriales, principalmente en coordinación con instituciones como BPS o algunos Gobiernos Departamentales. Dado que los organismos abordan temas puntuales, la participación se establece con organizaciones que tienen esa misma especificidad de trabajo. En función de estas experiencias, se identifican distintos mecanismos, algunos electivos como en el caso de la participación del delegado de jubilados y pensionistas en el Directorio del Banco de Previsión Social, otros propositivos como es la designación de organizaciones para participar en distintas comisiones, diálogos nacionales o monitoreo de programas de gobierno (comisiones de usuarios/as de la salud, Diálogo Nacional sobre Seguridad Social), y otros por designación normativa (seguimiento del Programa de Soluciones Habitacionales del BPS, Comisión de seguimiento del Programa Ibirapitá, Plan Ceibal).

A su vez, se identifican iniciativas de algunas experiencias de trabajo en red de organizaciones de personas mayores en distintos territorios. Se pueden destacar determinados espacios de articulación como Cobian, que coordina a las organizaciones ligadas a la gestión de Hogares de Ancianos del departamento de Colonia y de algunos del departamento de Soriano; Coprobian, que nuclea organizaciones del departamento de Soriano, o UNI3 que tiene alcance nacional y trabaja en temáticas educativas. Asimismo, merece señalar la trayectoria de la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas



del Uruguay (Onajpu), que genera espacios de diálogo con el Estado en torno a temáticas vinculadas a la seguridad social y tiene un funcionamiento de constitución de filiales departamentales y mecanismos de diálogo mediante consejos nacionales.

Es a partir del año 2009 que Inmayores (Área del Adulto Mayor hasta el año 2012) trabaja en conjunto con la sociedad civil organizada en la generación de estrategias de promoción de la participación. A raíz de ello, Inmayores cuenta con una División de Articulación y Participación, donde se ubica el Departamento de Participación. Allí trabajan los y las referentes territoriales del Inmayores, cada uno/a de ello/as tiene uno o dos departamentos asignados y su función es trasladar los lineamientos del Instituto a la localidad donde desempeñan su actividad laboral. En cuanto a la promoción de la participación, son responsables de fortalecer a las redes departamentales para consolidar la Redam. Si bien el trabajo de la Redam es independiente al Estado, desde su conformación y en su proceso de expansión, Inmayores ha acompañado y apoyado en su fortalecimiento a través de la figura del referente territorial y de otras instituciones del Estado. Particularmente, Inmayores presta asesoramiento técnico, apoyo logístico y económico para traslados en los casos en los que, por ejemplo, los y las delegados/as departamentales deben trasladarse a la capital del país para participar de actividades. A nivel departamental, diferentes instituciones del Estado como Gobiernos Departamentales, BPS, Ministerio del Interior a través de la Policía Comunitaria, entre otros, prestan el espacio físico, medios de transporte, y brindan apoyo técnico para promover y hacer posible el acercamiento de las personas a los espacios de participación.

**Figura 1.** Esquema de vínculo entre la Redam e Inmayores



Fuente: Elaboración propia

Se habilita de este modo un trabajo directo en territorio que contribuye a la conformación de espacios de análisis en los propios escenarios donde las personas construyen su vida y envejecen. Se generan espacios de reflexión e incidencia colectivos que trascienden los límites de los enclaves de inserción cotidianos y las líneas temporales breves. Se cuestionan las construcciones e intervenciones hegemónicas para posibilitar transformaciones a largo plazo, que integren miradas y perspectivas diversas.

### 3.4.1 Mecanismos de participación en el vínculo con Inmayores

#### Reuniones con las redes locales y departamentales

El mecanismo de red se organiza a partir de la vinculación con organizaciones locales o departamentales que, como ya se mencionó, tienen diversas formas de organización y objetivos de trabajo. Esto se realiza a partir de la elección por parte de la organización de base de una o algunas personas como representantes, para que participen de reuniones en el departamento. Se conforma de este modo una red de organizaciones o agrupaciones departamentales, con las cuales el/la referente territorial de Inmayores y/o técnicos/as de otras instituciones del Estado se vinculan a través de reuniones periódicas.

Cabe destacar que el nivel de autonomía que cada red establece con Inmayores determina la periodicidad con la que se generan las reuniones. Si bien el trabajo en red se organizó en un primer momento para establecer un diálogo periódico y diverso entre Inmayores y las organizaciones que participan de ella, con el paso del tiempo se han consolidado espacios de funcionamiento en red más autónomos por parte de las organizaciones con espacios de trabajo sin la presencia de Inmayores. En este sentido, se identifican diversas situaciones, las cuales serán enumeradas a continuación:

- Cuando la red departamental marca las fechas de reunión e invita al referente territorial y/u otros actores del Estado a participar de todas las reuniones: la agenda se organiza en conjunto entre la sociedad civil y el Estado.
- Cuando la red departamental marca las fechas de reunión e invita al referente territorial y/u a otros actores del Estado a algunas reuniones : la agenda la organiza la sociedad civil y el Estado complementa con la transmisión de información y comunicación de sus ejes de trabajo.
- Cuando la figura del referente territorial y/u otros actores del Estado son quienes marcan las fechas de reunión y comparten las agendas de trabajo: la sociedad civil es quien complementa con información y comunicación de prioridades.

Los espacios de trabajo entre Inmayores y las organizaciones de personas mayores se diagraman desde la comprensión de la participación como un derecho humano. En estos espacios de reunión, el objetivo es democratizar el acceso a la información, colectivizar decisiones y discutir sobre la agenda local de vejez y envejecimiento. El trabajo se establece a partir del intercambio y diagnóstico que realizan las personas mayores sobre su propia realidad, donde se generan demandas y se identifican necesidades. También el trabajo se organiza a través del análisis de los recursos y de las dinámicas que se establecen en los territorios y del recorrido histórico de las instituciones y organizaciones. Esta dinámica permite organizar un discurso y acciones que hagan posible incidir sobre la agenda pública para la incorporación de políticas que contribuyan a promover y proteger los derechos de las personas mayores, y transformar los modos de producción subjetiva y cultural de la vejez y el envejecimiento en el medio del que son parte.

A partir del intercambio de prioridades en las reuniones con las redes locales y departamentales, surgen determinadas acciones que se materializan en talleres de sensibilización dirigidos hacia las propias personas integrantes de la Red, hacia otras organizaciones de personas mayores y/o actores institucionales. Estos son coordinados por Inmayores y/u otros actores del Estado. También surgen actividades públicas como marchas sobre los derechos de las personas mayores, organizadas por las redes; ferias sociales, coordinadas por la propia Red o por el Estado; actividades intergeneracionales que organiza y coordina el Estado y/o la Red; fondos concursables donde las redes se postulan, entre otras. Estas acciones se enmarcan en un acuerdo colectivo con las propias personas mayores que busca transformar las construcciones de sentido negativas referidas a la vejez y a las personas mayores.

## **Plenario Nacional**

Cada red departamental elige un/a delegado/a para que la represente en la instancia de plenario nacional. Cada delegado/a permanece dos años en su función, salvo que la red no considere necesario el cambio de delegatura y en caso de que quien se elige no pueda ejercer su rol, es reemplazado por un suplente.

Los plenarios son reuniones que nuclean periódicamente a todas las redes departamentales y locales a través de delegados/as designados/as. Su frecuencia ha variado a lo largo del proceso de la red, actualmente se encuentran una vez cada mes y medio aproximadamente. El objetivo es organizar una agenda conjunta de trabajo para todo el país, por lo que funcionan como un ámbito de coordinación nacional de carácter ejecutivo, en el que se comparten y discuten las realidades departamentales y nacionales. De este modo, las personas delegadas constituyen un nexo entre el nivel departamental y el nacional para trasladar información en ambas direcciones.

En este espacio se delimitan temas prioritarios para la Redam. Tal es el caso de la definición de líneas de trabajo para los Planes Nacionales de Vejez y Envejecimiento y para la elección de temas a desarrollar posteriormente en los Encuentros Nacionales y Regionales. También se elige, a través del mecanismo de votación, a los representantes para el Consejo Consultivo de Inmayores, a quienes participarán en espacios de discusión públicos como conferencias, seminarios y conversatorios a nivel nacional e internacional y a quienes formarán parte de las comisiones de trabajo encargadas de redactar y presentar documentos en diferentes actividades. Inmayores por su parte coordina la agenda de los plenarios y colabora en aspectos logísticos para viabilizar su desarrollo.

## **Consejo Consultivo de Inmayores**

Como se afirmó anteriormente, en el plenario se eligen a las personas que participan como delegadas en el Consejo Consultivo de Inmayores. Éste se reúne con periodicidad variable, con al menos cuatro instancias anuales, desde su instalación en el año 2012.

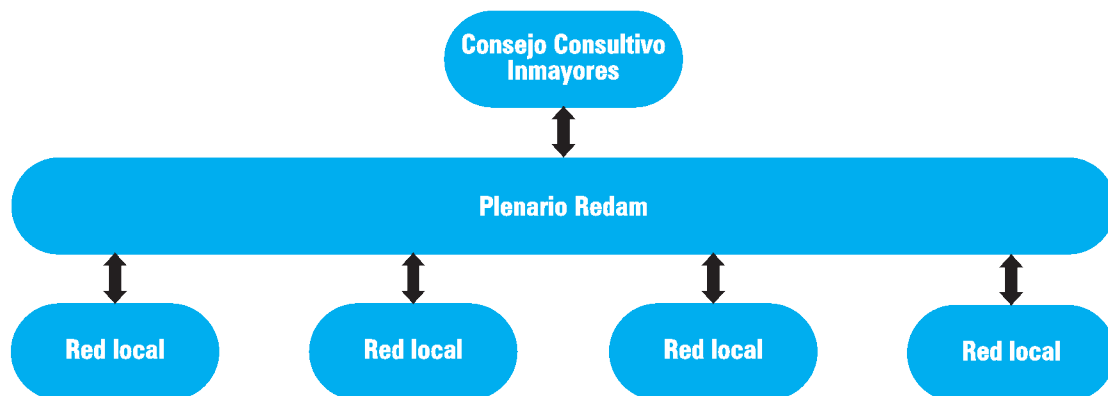
Actualmente participan por la sociedad civil dos personas que representan la Redam (una por Montevideo y otra por el interior del país) y una persona que representa a Onajpu. Esto fue definido porque se entendió la pertinencia de que la Onajpu tuviera una repre-

sentación directa al Consejo Consultivo. Esta situación obedece a dos criterios. Por un lado, si bien las filiales departamentales de Onajpu al tener cierta autonomía forman parte de la Red, a nivel central su comisión directiva y representantes nacionales no participan del trabajo de la Redam, por entender que la propia estructura federada de la organización vuelve muy dificultoso establecer acuerdos por consenso a la interna de la organización para tomar posición respecto a las iniciativas de trabajo que se van proponiendo en la Redam. Por otro lado, Onajpu representa una organización de gran trayectoria a nivel de participación política en Uruguay y su acción de reivindicación ha tenido grandes impactos en la mejora de calidad de vida de las personas mayores, por lo cual la metodología de trabajo no debería ser un obstáculo para la inclusión de su voz en el Consejo.

El rol de los y las representantes de la red consiste en trasladar al Consejo Consultivo la postura colectiva de la Redam en relación a las temáticas abordadas por el plenario nacional, para incorporarlas a la agenda del Consejo. Asimismo, se espera que las personas delegadas puedan transmitir al plenario y a las redes de los diferentes territorios los elementos de discusión del Consejo Consultivo. Inmayores, como organismo que preside el Consejo Consultivo es responsable de fijar la fechas de sesión en función de la agenda del plenario para facilitar la transmisión de lo discutido a dicho ámbito.

En el ámbito del Consejo Consultivo se ha discutido y acordado sobre las acciones a incorporar al Primer y Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez. Se han definido posturas políticas sobre determinados temas para ser difundidas e influir en la agenda pública, además de generar espacios de evaluación de las acciones realizadas o no realizadas, comprometidas por diferentes instituciones del Estado. También ha sido un ámbito de discusión y encuentro con diferentes actores institucionales y académicos a nivel local e internacional. Por lo anteriormente planteado, el Consejo Consultivo constituye un ámbito en el que se encuentran diferentes instituciones del Estado y presenta las condiciones para que la Red ejerza su rol de monitoreo.

**Figura 2.** Esquema de funcionamiento de la Redam



Fuente: Elaboración propia

## Encuentros Nacionales y Encuentros Regionales

Todas las personas que participan de la Redam concurren a jornadas de discusión, coordinación y planificación que se han denominado Encuentros nacionales y Encuentros regionales. Estas instancias se intercalan año por año y son organizadas por Inmayores en colaboración con otros organismos estatales.

Los Encuentros Nacionales se realizan desde el año 2010 y constituyen instancias de encuentro e intercambio colectivo de gran envergadura porque participan la mayoría de los integrantes de cada una de las redes departamentales. Cada Encuentro Nacional ha nucleado a más de 200 representantes de la Redam. Se han llevado a cabo en la ciudad de Montevideo por la facilidad de traslado desde el resto de los departamentos del país. Hasta el momento, se han realizado seis Encuentros Nacionales (en los años 2010, 2011, 2012, 2014, 2016 y 2018).

Los Encuentros Regionales se realizan desde el año 2015. Hasta la fecha se han concretado dos ciclos, uno en el año 2015 y otro en el año 2017. Cada ciclo consta de cuatro encuentros regionales, delimitados en cuatro zonas del país: zona sur, zona norte, zona litoral y zona este, en los que participan redes locales pertenecientes a los departamentos que integran cada región. Se estima que participan 100 personas por cada Encuentro Regional. Estos encuentros consisten en espacios de trabajo de revisión de los mecanismos de participación para avanzar en las estrategias de diálogo entre la sociedad civil y el Estado. Se problematiza y reflexiona sobre los derechos de las personas mayores y los vacíos de protección estatal en la realidad nacional. La metodología de abordaje es participativa mediante la combinación de exposiciones, presentaciones, talleres y otras herramientas. Son también ámbitos de reconocimiento y visibilidad de la Red a nivel nacional y de construcción de pertenencia de las personas que participan. Allí se intercambian herramientas, estrategias de trabajo y se buscan soluciones colectivas a dificultades que se plantean en las tareas y problemas cotidianos, además de postularse objetivos a largo plazo. Son lugares en los que se construye la noción procesual del trabajo, porque se pone en perspectiva diferentes momentos, discursos, obstáculos y logros de la Red, cambios y transformaciones en las políticas públicas a nivel nacional y en el contexto internacional. Todas estas instancias han sido centrales en la discusión de ejes temáticos y acciones a incorporar en los Planes Nacionales de Vejez y Envejecimiento y para plantear puentes que hagan posible la proyección de las acciones de la red a largo plazo, con una mirada estratégica y compleja, que tenga en cuenta los vacíos de intervención del Estado, los recursos de los que se dispone, los marcos legales vigentes, los actores institucionales, y el lugar de la sociedad civil organizada como un factor esencial a la hora de movilizar la agenda pública.

Se profundiza también en la discusión sobre los derechos de las personas mayores, se revisan los mecanismos de participación y se generan insumos para el diseño y monitoreo de políticas públicas sobre envejecimiento y vejez. No obstante, a diferencia de los Encuentros Nacionales, en los Encuentros Regionales el foco de trabajo está puesto en las realidades locales y en compartir recursos y estrategias de vinculación con las dinámicas que se construyen en los distintos territorios. Inmayores planifica los temas a ser discutidos y definidos en los plenarios y colabora en la logística y coordinación de la actividad.

En 2019, por tratarse del año en que se cumplen 10 años de la existencia de la Redam, y por ser un año electoral que complejiza las agendas, se definió no realizar Encuentros Regionales. En su lugar, se concreta en setiembre de 2019 un Seminario sobre Participación en el que se trabajará en torno a los modelos de participación que dialogan con el Estado y en el que se reflexionará sobre el funcionamiento de la Redam, sus logros y desafíos para los años venideros.

## Otros mecanismos de participación

Los mecanismos de participación anteriormente expuestos están incluidos en las planificaciones establecidas entre la Redam e Inmayores como una modalidad de trabajo fija. Sin embargo, mientras se implementa lo planificado, surgen también otros mecanismos de participación que responden al contexto nacional e internacional.

En el contexto nacional, se destacan las tres jornadas del Parlamento en las que la Redam se organizó para dialogar con los legisladores en el Parlamento Nacional. La primer experiencia se realizó en el año 2011, la segunda en el año 2015, ambas denominadas “Adultos Mayores Diputados por un Día”. La tercer experiencia en el Parlamento se realizó en el año 2017, bajo el nombre “Personas Mayores Parlamentarias por un día”. En estas tres jornadas la Redam se organizó para que los y las legisladores/as adquieran mayor visibilidad sobre sus derechos y sobre los temas ausentes en la agenda estatal, fundamentales para su protección integral. También para generar mayor impacto en la implementación de las acciones establecidas en los Planes Nacionales sobre Envejecimiento y Vejez y los derechos estipulados en la Convención. Pero más allá de estas similitudes, cada jornada tuvo diferentes objetivos, características e impactos.

La primera jornada en el Parlamento *Adultos Mayores Diputados por un día*, se desarrolló en el año 2011 por propia iniciativa de la Redam. Fue organizada por los integrantes de todo el país y la Cámara de Representantes del Palacio Legislativo. Inmayores colaboró en la asistencia y organización de aspectos logísticos para facilitar el desarrollo de la actividad.

Las personas representantes de la Red ocuparon las barras y bancas y asumieron el rol de los representantes de la Cámara Baja. El objetivo de la actividad consistió en sensibilizar a los gobernantes a que aplicaran las medidas pactadas en la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento. Dentro de las medidas a incorporar, la Redam hizo hincapié en la importancia de generar políticas inclusivas durante todo el curso de vida y en el reconocimiento, difusión y garantía de los derechos de las personas mayores por parte del Estado.

En el año 2015 se llevó a cabo otra jornada en el parlamento, denominada *Adultos Mayores Diputados por un día*. Las personas mayores tienen la palabra, organizada por Inmayores, Redam y la Cámara de Representantes. Esta actividad, al igual que la anterior, surgió por iniciativa de la propia Red para difundir la Convención y plantear los puntos principales desde los cuales las políticas públicas hacia las personas mayores deberían focalizarse. Fue allí donde alrededor de 200 representantes de la Redam se nuclearon para hacer valer su voz con los legisladores/as. En esta oportunidad estaban presentes en sala casi una treintena de parlamentarios/as, pertenecientes a diferentes partidos políticos, con una impor-

tante representación de diputados/as del interior del país, algunos alcaldes y otros actores políticos de los ámbitos locales. Desde Inmayores se entiende que esta actividad fue clave para la rápida aprobación parlamentaria de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Finalmente, en el año 2017 se realizó una nueva jornada en el Parlamento, esta vez en Asamblea General, en la que se convocó además de a diputados/as a senadores/as. Tanto Inmayores como la Asamblea General colaboraron en la organización y logística de la actividad. A un año de la ratificación de la Convención, la Red buscó que las autoridades políticas revisaran en qué medida se estaban implementando los derechos que este instrumento vinculante postula. Se propuso demostrar la existencia de una sociedad civil movilizadora en su rol de monitoreo y con capacidad de exigibilidad para que el Estado incorpore la perspectiva de derechos humanos amparada por la Convención. La Redam hizo hincapié en transmitir que más allá de que la Convención haya sido ratificada, es trascendental vigilar su implementación. En este sentido, la Redam planteó su visión acerca de la situación de las personas mayores del Uruguay y especificó en qué medida la Convención y el Segundo Plan están abordando aquellas áreas vacías de intervención estatal.

En cuanto al contexto internacional, la Redam participó de talleres, conferencias y reuniones sobre participación y derechos de las personas mayores en el exterior y en Uruguay, con la presencia de expertos de otros países. También redactó documentos que han posicionado a la Redam como un colectivo con cierta visibilidad en países de la región.

En el año 2012, la Redam participó en la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, la cual fue convocada para dar seguimiento al Plan Internacional de Acción de Madrid sobre Envejecimiento (Madrid 2002) y a la Segunda Conferencia Intergubernamental Regional sobre Envejecimiento (Brasilia, 2007), realizada en San José de Costa Rica. Como resultado de esta conferencia se elaboró la Declaración de Tres Ríos sobre Envejecimiento, que expresa la importancia de reconocer a las personas mayores como sujetos de derecho, ajustar las políticas y programas a los desafíos específicos de la vejez y el envejecimiento con políticas universales y permanentes e incluir la participación de la sociedad civil de personas mayores en comités de seguimiento para la elaboración de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores.

En el año 2016 la Redam formó parte del Taller Internacional sobre Participación, ciudadanía y democracia: trinomio clave para la autonomía, independencia y calidad de vida de las personas adultas mayores, llevado adelante en Lima, Perú. En este taller se buscó discutir e intercambiar herramientas para nutrir y potenciar la participación de las personas mayores de diferentes países a través de la transmisión de estrategias de participación por parte de representantes de la sociedad civil y el Estado. Una integrante de la Red expuso la trayectoria, experiencia, fortalezas y debilidades de la Redam. Esto permitió consolidar el trabajo en grupo y revisar la trayectoria de la Red, además de habilitar el contacto con organizaciones de la región. Inmayores apoyó en la utilización de herramientas informáticas para la presentación de la integrante de la Redam.

Al año siguiente, en 2017 la Redam participó en la *Reunión Regional de la sociedad civil Madrid más 15: Los derechos Humanos de las Personas Mayores Aquí y Ahora*, realizada en Ypacaraí, Paraguay. Cuatro integrantes de la Red presentaron la situación de las personas mayores de Uruguay y resaltaron la importancia de que el resto de los países de la región ratifiquen la Convención. Como resultado de esta reunión, se creó la *Declaración de Ypacaraí: Desde la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe sobre los derechos humanos de las Personas Mayores*, que ha sido utilizada como insumo de trabajo de la Red. A su vez, en el mismo año, la Redam integró la *Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores* realizada en Asunción, Paraguay (2017). Fueron cuatro los integrantes de la Redam que participaron en Paraguay. Inmayores colaboró en la difusión de la invitación y en generar el espacio de votación en el plenario para la selección de las mismas.

La Redam además ha participado de actividades regionales desarrolladas en Uruguay. Tal es el caso de las reuniones de la *Comisión Permanente de Promoción y Protección de los Derechos de las Personas Mayores de la Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur* en Montevideo (2016, 2018), en el *Segundo Seminario Internacional sobre Género y Diversidad Sexual en la Vejez* en Montevideo (2016) y en la *Consulta Regional de la Unidad Temática sobre los Derechos de Personas Mayores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)* de la OEA realizada en Montevideo (2017). Inmayores apoyó en la difusión de estas actividades hacia la Redam y en la colaboración de aspectos logísticos y financieros para facilitar el traslado de representantes del interior del país.

En marzo de 2019, la Redam participó en la *Reunión de Expertos sobre Medidas Clave sobre Envejecimiento para la Implementación y Seguimiento de los ODS*, en Montevideo. Resultó una instancia relevante ya que la red elaboró un documento en el que plantea cómo la Convención Interamericana puede ser un instrumento de interpretación de los ODS, en pos de incorporar a las personas mayores a dicha agenda. En su contenido, se hizo un racconto de vacíos y acciones posibles en torno a cada uno de los objetivos. Dicho documento ha sido tomado por otros colectivos de personas mayores de la región, como Chile y Perú, para ser utilizado como insumo de posicionamiento conceptual y plataforma de reivindicación. Inmayores ayudó a la Redam en la difusión de la actividad y en aspectos logísticos y de financiamiento para su participación.

Finalmente, para la presentación de documentos en actividades nacionales e internacionales, la Redam se organiza en comisiones de trabajo. Esta modalidad de trabajo facilita la discusión, profundización y redacción de los temas a presentar. Sus integrantes son designados en los plenarios para que recaben los aportes de aquellas redes que no participan de las comisiones de manera que todas las miradas estén representadas. Inmayores apoya en aspectos logísticos y técnicos para la elaboración del producto final.

La Redam ha elaborado documentos para las celebraciones y conferencias de prensa por el *Día Internacional de las Personas Mayores* (1° de Octubre) y por el *Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez* (15 de junio), para el *Segundo Seminario Internacional sobre Género y Diversidad Sexual en la Vejez* realizado en Montevideo en el

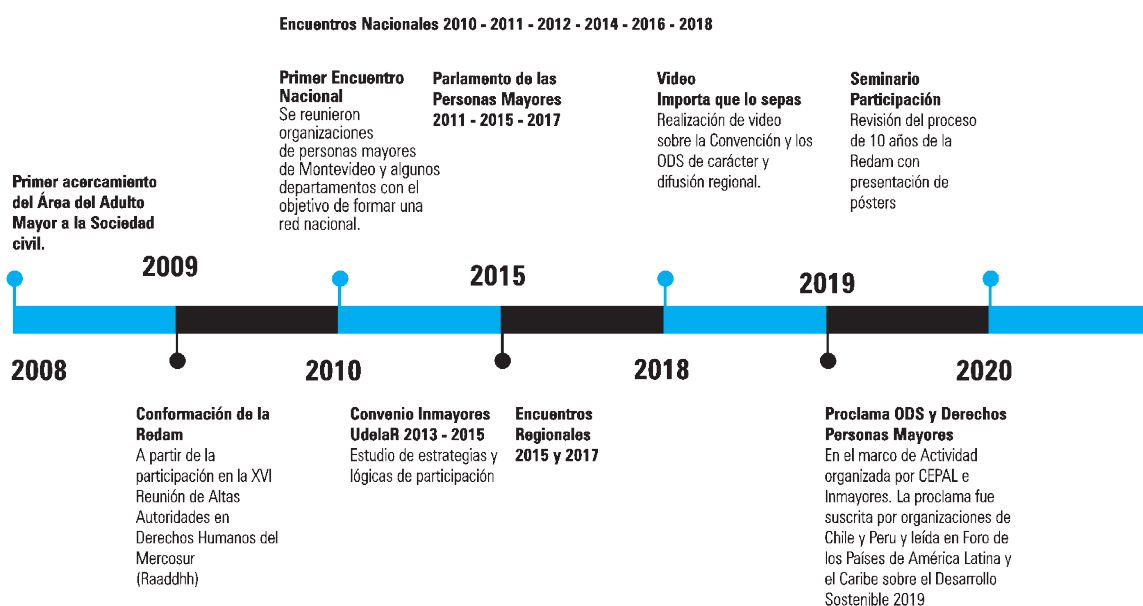


año 2016, para la XXIX Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur, para el cierre de las Jornadas del Parlamento de los años 2015 y 2017 y para la Reunión de Expertos sobre Medidas Clave sobre Envejecimiento para la Implementación y Seguimiento de los ODS.

Cabe mencionar que los mecanismos de participación que Inmayores establece con la sociedad civil fueron presentados por separado para facilitar la comprensión del lector, pero los mismos se articulan y complementan.

En suma, la línea del tiempo de la figura 3 que se presenta a continuación sintetiza los mecanismos de participación anteriormente descritos con los momentos que constituyeron avances en el ejercicio de la participación política de la Redam y que por tanto se consideran hitos, que serán desarrollados en el capítulo analítico que sigue a continuación.

**Figura 3. Hitos de la Redam**



Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que en todo el proceso de reflexión de la Red sobre los derechos humanos de las personas mayores fue fundamental el ciclo de talleres de Promotores en derechos humanos de las personas mayores dirigidos a la Redam y a referentes de organismos estatales que se vinculan con personas mayores. El ciclo se realizó entre los años 2013 y 2016 en todos los departamentos del país, participando un total de 414 personas de la Red y 109 técnicos/as. Su objetivo consistió en sensibilizar sobre la importancia del reconocimiento, ejercicio, protección y promoción de los derechos humanos en la vejez. Lo trabajado fue fundamental por haber colaborado en la consolidación y en el posicionamiento de la Redam desde la perspectiva de derechos humanos.

Este ciclo fue llevado a cabo por el departamento de Capacitación y Sensibilización de Inmayores, el cual colabora de manera permanente con el trabajo de los referentes territoriales del Instituto. A partir de las distintas herramientas que brinda, habilita la reflexión de las propias personas mayores de la Redam y por lo tanto contribuye a fortalecer su participación política.

## 4. Análisis

### 4.1 La promoción del derecho a la participación de la Redam

El acelerado proceso de envejecimiento de la población en la región, sumado al cambio en el paradigma de abordaje hacia las personas mayores, y a las singulares características y diversidad que este grupo presenta, hace que sea prioritario el reconocimiento específico de sus derechos. En el caso particular de Uruguay, Inmayores ha establecido un vínculo de trabajo con la Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores, con el objetivo de promover y asegurar que la participación sea reconocida como un derecho fundamental en la definición de política pública. También el intercambio sostenido de trabajo con la sociedad civil organizada a partir de una estructura en red, permite conocer y garantizar mayor diversidad en la articulación de demanda por parte de las personas mayores.

En el año 2005, la ley n° 17.866, que crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), incluye como política institucional la promoción de la participación para el fortalecimiento de la ciudadanía activa bajo la premisa de que la participación es un derecho y que el Estado debe generar las condiciones para garantizarla. Por lo tanto, cobra relevancia el rol del Estado en el fortalecimiento de los espacios de participación y sus aportes para contribuir en el acceso a la información por parte de la sociedad civil organizada de manera de mejorar la capacidad de diálogo y de propuesta.

Desde la creación del Área de las Personas Adultas Mayores en el 2007 en el Mides, la promoción de la participación de las personas mayores ha sido una de las bases conceptuales de abordaje. A partir del año 2012, comienza a funcionar Inmayores como organismo rector en políticas sobre envejecimiento y vejez. En el organigrama institucional de Inmayores se establece desde el inicio la creación de la División de Articulación y Participación en acuerdo con la concepción de que la participación es trascendental para una institución rectora cuya tarea se afirma en la perspectiva de los derechos humanos. Contar con esta estructura específica permite acompañar de manera continua la promoción de la participación y generar estrategias que contribuyan a consolidar y adecuar el vínculo de trabajo con las organizaciones de personas mayores.

Realizar un análisis de esta primera década de trabajo entre Inmayores y la Redam no pretende ser una tarea evaluadora del trabajo de las organizaciones de personas mayores en Uruguay, sino una instancia de reflexión sobre un proceso de trabajo que permita pensar la participación política actual de las personas mayores en relación con el Estado a partir de la experiencia Redam, teniendo en cuenta las nuevas agendas y cambios de paradigmas que se vienen dando en la Región.

Si bien la participación debe ser comprendida como un derecho humano clave para el desarrollo de comunidades más inclusivas y con justicia social, es importante reconocer que en muchas ocasiones se enfrenta con dificultades que afectan su cumplimiento y protección. Para ejercer la participación como derecho, se requiere la administración de múltiples recursos materiales y simbólicos por parte de las personas que conforman las

organizaciones. En estos diez años de trabajo, muchas son las personas que han invertido tiempo, capacidades intelectuales y recursos personales para sostener un intercambio que permita contribuir a mejorar las acciones que el Estado lleva adelante hacia las personas mayores del Uruguay. La participación ha cumplido así con distintos niveles y objetivos, los cuales a efectos de una mejor lectura, serán presentados de forma separada, pero cabe destacar que se encuentran entrelazados, articulados e interrelacionados.

El vínculo entre Inmayores y las organizaciones a partir de la instalación del mecanismo de trabajo en Red ha presentado distintos niveles de participación. El análisis de estos niveles refleja la búsqueda por promover la participación desde la perspectiva de derechos humanos y de contribuir a una mayor autonomía de la Redam para su consolidación como actor político. En este sentido, corresponde señalar que el vínculo de la Red con Inmayores no está libre de tensiones, ya que si bien Inmayores representa un organismo que trabaja para incorporar a las personas mayores como sujetos de derecho, no deja de ser un organismo estatal a quien la sociedad civil dirige sus demandas.

### Niveles de participación

En un nivel inicial se presenta la *participación informativa*, que implica la transferencia de información y conocimiento desde la Redam hacia Inmayores y desde Inmayores hacia la Redam. Esta retroalimentación se establece a través del desarrollo de las reuniones periódicas con las redes departamentales y de los plenarios. Recientemente se incorporó también la utilización de mecanismos de comunicación vinculados a las nuevas tecnologías para la transmisión de información.

A esto se suman los talleres y actividades de sensibilización que organizan las redes en sus departamentos, en coordinación con los/las referentes territoriales de Inmayores, y otros organismos sobre distintas temáticas. Si bien se puede pensar que este nivel de participación es básico, se debe reconocer como un paso necesario y un mecanismo que permite generar espacios de circulación de información acerca de la realidad de las personas mayores, sus demandas, opiniones, recursos y necesidades, así como de las acciones que el Estado realiza y los modos de intervención, para poder desarrollar ámbitos de cuestionamiento, pero también de colaboración.

Un segundo nivel de participación es la *participación consultiva*, la cual se desarrolla a partir de la integración de la Redam al Consejo Consultivo de Inmayores. Este hecho es trascendental porque la sociedad civil de personas mayores comparte un espacio sistemático y continuo de debate y discusión con organismos del Estado y de la academia, desde la perspectiva de derechos humanos. En dichas reuniones, este colectivo tiene la posibilidad de posicionarse en los temas de agenda, plantear acuerdos y disensos. La participación consultiva también se identifica en la realización de actividades como Personas Mayores Parlamentarias por un día y Ediles por un día. Estas operan como instancias consultivas porque la sociedad civil expresa sus demandas a quienes los responsables en la toma de decisiones en materia de políticas públicas sobre envejecimiento y vejez.

La participación consultiva también se identifica en los Encuentros Regionales y Encuentros Nacionales de la Redam. Si bien son actividades de reflexión y diálogo entre los y las

representantes de todas las redes, desde allí han surgido propuestas para redactar los Planes Nacionales o para que los/as delegados/as las trasladen al Consejo Consultivo.

Por último, la Redam en su vínculo con Inmayores desempeña también la *participación de monitoreo político*. Esta comprende las instancias de seguimiento de las acciones comprometidas en el Primer y Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez, materializadas en los Encuentros Regionales y Nacionales así como también de los compromisos asumidos por el Estado en la Convención. Es sumamente importante para Inmayores y otros actores contar con un interlocutor como la Redam, que sea capaz de vigilar y romper con la inercia de funcionamiento del Estado en el diseño e implementación de políticas hacia las personas mayores y así ampliar la agenda de temas. Todas estas instancias dan cuenta de la apertura de canales de participación para la Redam que contribuyen como una herramienta de trabajo en su consolidación y fortalecimiento.

**Figura 4.** Mecanismos de participación política de la Redam según modalidad

Informativa	Consultiva	De Monitoreo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones con las redes departamentales.</li> <li>• Plenarios.</li> <li>• Talleres de sensibilización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrante del Consejo Consultivo.</li> <li>• Parlamentarios/as por un día, Ediles por un día.</li> <li>• Encuentros Nacionales y Regionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento de las acciones incluidas en el Primer y Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha explicado, la Red se conforma en un primer momento como una metodología de diálogo entre Inmayores y las organizaciones de personas mayores por lo que en estos años la forma de trabajo ha sido diversa. Es habitual que Inmayores proponga la agenda de trabajo, convoque a distintas actividades y facilite la logística para que se puedan desarrollar. Si bien es importante comprender que las instituciones deben facilitar la participación y hacerla posible por intermedio de diferentes mecanismos o disposición de recursos, ha sido un aspecto de especial importancia la observancia del trabajo de Inmayores con el objetivo de no interferir en los procesos de autonomía de la sociedad civil. Las organizaciones han sido un socio imprescindible de trabajo, pero el Estado y la sociedad civil responden a objetivos, intereses y cometidos distintos. Estas diferencias son especialmente complejas de administrar, ya que al postular agenda y acompañar los procesos de participación se requiere una observancia activa y crítica de cada instancia.

Sin detrimento del nudo que emerge por las características del vínculo que se establece con Inmayores, las instancias de trabajo son comprendidas por la Red como trascendentales para incorporar el enfoque de derechos humanos y ubicarse desde un rol propositivo y activo en el proceso de elaboración de las políticas públicas en envejecimiento y vejez.

Constituyen un nuevo espacio de participación transversal diferente a otros espacios históricos que tenían enfoques de corte más sectorial, por lo cual se interpreta como un lugar privilegiado para ubicar la agenda de derechos humanos.

El funcionamiento de la Redam es novedoso por no haber existido a nivel nacional experiencias de participación que nuclearan a organizaciones de distinto perfil y acumulados políticos. No obstante, se constatan otras experiencias previas de constitución de redes entre organizaciones de personas mayores, como lo fue desde la década del 90 el trabajo llevado adelante por la Secretaría del Adulto Mayor de la Intendencia de Montevideo, convocando un trabajo con redes zonales, o las experiencias autoconvocadas en dispositivo de red por las organizaciones de personas mayores en Maldonado, Soriano y Colonia.

Es importante señalar también que el trabajo de una década con organizaciones de tan diverso tipo como las que nuclea la Red ha sido posible porque Uruguay ha tenido una larga trayectoria de activismo y movilización de las personas mayores organizadas. La participación política de las personas mayores en Uruguay ha tenido gran relevancia histórica, destacándose a modo de ejemplo las acciones llevadas adelante por la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (Onajpu), la cual trabaja en la reivindicación de la protección social de jubilados y pensionistas.

Desde la mitad del siglo XX emerge una masa crítica producto del crecimiento progresivo de organizaciones que se movilizaban en torno a temas de seguridad social. Se señala como un hito la fundación de la Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas, que si bien fue fundada en 1951, ya desde los años 30 su líder Paulino González luchaba por la reivindicación de los derechos de los jubilados. A modo ilustrativo, en 1953 cuando el Poder Ejecutivo veta el aumento de las pasividades, la movilización de las personas mayores fue de tal magnitud que el veto fue levantado de forma unánime por el parlamento (Inmayores, 2013).

También se destaca el trabajo del Centro Interinstitucional de Colaboración con el Adulto Mayor (Cicam) en la protección de derechos de las personas mayores víctimas de violencia. Ante esto, es imprescindible reconocer que los procesos de conquista de derechos que se han dado en Uruguay a nivel histórico han estado impulsados por las propias personas mayores. La participación política no nace con la Red, sino que ésta es otro mecanismo que se suma a un repertorio histórico de trabajo y reivindicación de las personas mayores en nuestro país.

Sin embargo, de acuerdo a lo señalado previamente, la Red presenta una forma novedosa y con particularidades exclusivas de trabajo que es importante observar, documentar y destacar.

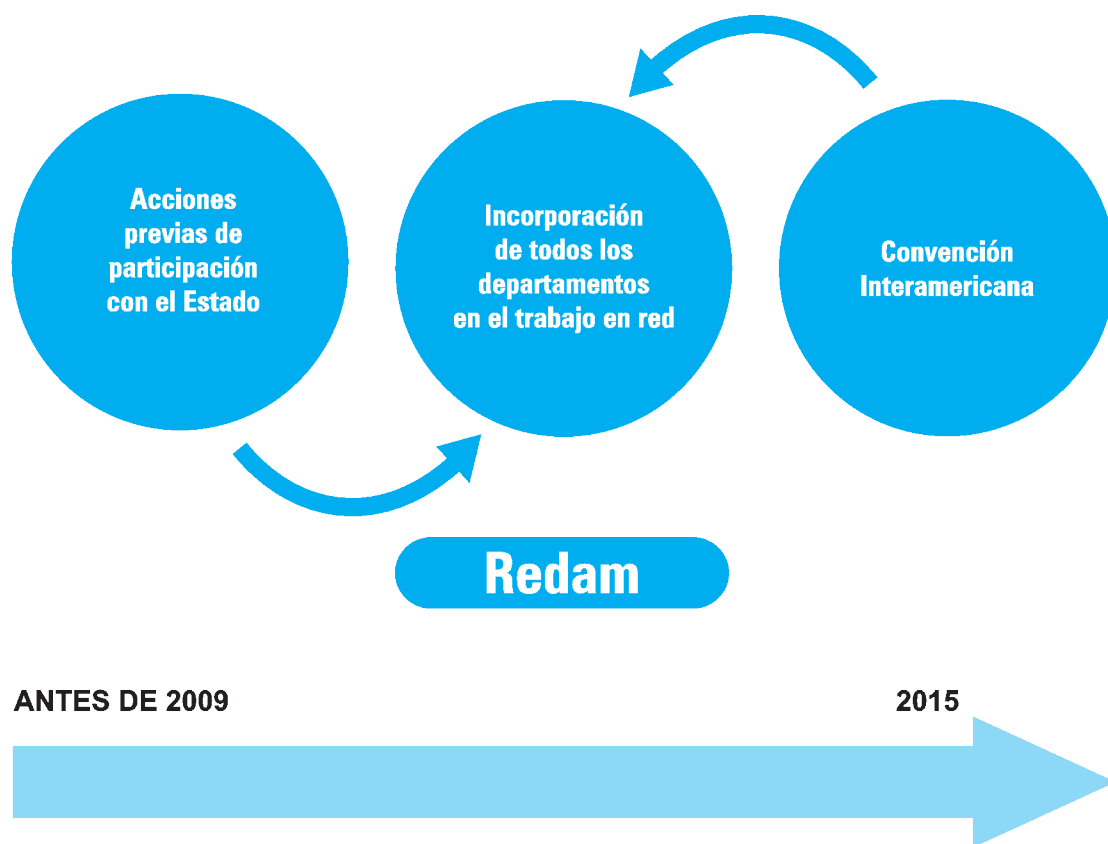
## 4.2 La Convención como instrumento clave en el fortalecimiento del derecho a la participación política

La perspectiva de derechos, desde la cual Inmayores sustenta sus lineamientos, refleja la comprensión de la participación como un derecho y el compromiso del Estado en la generación de las condiciones para su ejercicio. Dicho ejercicio permite adecuar las políticas públicas a la realidad sobre la que se pretende incidir. A su vez, genera una ruptura con el abordaje asistencialista tradicional bajo el cual las personas mayores tienen un rol restringido que no da lugar a sus aportes y planteos, lo que las convierte en objetos de las políticas y no en sujetos partícipes de ellas.

Un punto a destacar es que el enfoque de derechos desde el que Inmayores erige sus acciones recibe un fuerte impulso a partir de la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. La aprobación de este instrumento en junio de 2015 y su posterior ratificación por parte de nuestro país en agosto de 2016 significa un gran avance en el cambio de paradigma en torno a la vejez y el envejecimiento; paradigma que Inmayores promueve y que encuentra con este instrumento un respaldo simbólico y material de orientación político - técnica de su trabajo. Si bien la noción de la participación como un derecho estaba presente en instrumentos jurídicos previos de carácter no vinculante para los Estados, la Convención es el primer instrumento vinculante de protección de derechos dirigido específicamente a esta población. Asimismo, la Convención oficia como una moderna herramienta educativa y de sensibilización que las organizaciones a través de la Redam lograron apropiarse y difundir en las distintas actividades desarrolladas a lo largo del país. Como resultado de esto, se construye una visión diferente sobre las distintas materias de protección de derechos que la Convención establece. La Convención permite el posicionamiento de las personas mayores como sujetos de derecho humano. También ha oficiado como un instrumento de soporte en la construcción de demanda por parte de la sociedad civil organizada.

Por otra parte, contar con un instrumento unificado y escrito permite compartirlo con otros interlocutores. Asimismo, el hecho de haberse convertido en norma jurídica para nuestro país, genera un respaldo para la Redam, tanto en sus mecanismos locales como nacionales porque se transforman en actores con creciente legitimidad en sus comunidades. Al existir una Convención, hay un acuerdo conceptual vigente, por lo que las organizaciones no deben invertir recursos en negociarlo con otros interlocutores, en especial con los organismos del Estado, sino en trabajar en su incorporación.

**Figura 5.** Factores que han contribuido en la conformación y fortalecimiento de la Redam



Fuente: Elaboración propia

### 4.3 La participación política de la Redam

De acuerdo con las definiciones abordadas en el capítulo conceptual, la participación política presenta especificidades que la distinguen de otros tipos de participación. Tomando la clasificación de Brady (1999 en Serrat, 2016), un primer elemento de la participación política es su naturaleza activa y voluntaria. Al trasladarlo al estudio de caso sobre la Redam, se infiere que cumple con esta primera premisa porque las personas que la integran toman la decisión de formar parte de la Redam de manera voluntaria, personal y/o colectiva, porque en general representan a una organización. Además, se involucran de manera activa en los diferentes espacios generados en coordinación entre el Estado y la sociedad civil, a través de su presencia y aportes. Las motivaciones para participar son diversas y responden a sus propias decisiones o a los intereses de la organización de base.

En segundo lugar, se plantea que la participación política requiere de la participación de ciudadanos/as "ordinarios/as" con exclusión de las élites políticas, aspecto que se cumple en el caso de la Redam, dado que sus miembros son ciudadanos/as que integran organizaciones de la sociedad civil con niveles de estructuración muy flexibles. Se desarrollará posteriormente que el componente de élite emerge al detectarse que quienes participan asiduamente son las personas con el mismo nivel de recursos.



La complejidad surge al considerar el cumplimiento del tercer y cuarto elemento constitutivo de la participación política, que hacen referencia a que las acciones emprendidas deben tener capacidad de incidencia y alcanzar un objetivo político. En el caso de la Redam, se pueden encontrar varios niveles de internalización del objetivo político que dan cuenta de que se trata de una dimensión en construcción. En este sentido, es importante considerar que la participación política no puede ser comprendida como una acción que se instala de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso continuo con marchas y retrocesos.

La construcción de demanda como categoría de reivindicación política es central en este aspecto, y se relaciona con lo que acontece en una arena política más amplia que la exclusiva de las personas mayores, en la cual inciden por ejemplo cómo se construyen las agendas de gobierno, cuáles son las prioridades, qué reformas normativas y programáticas se establecen, entre otros procesos. Por otro lado, al ser la Red un instrumento que se establece en base a la participación de distintas organizaciones, lo que sucede también a la interna de estas organizaciones incide de forma clave en la posibilidad de constituir un tipo de participación política. También resulta sustantiva la capacidad de instalar liderazgos, la cual depende directamente de quiénes participan y de la disponibilidad de tiempo y recursos personales para volcar a un proyecto de militancia colectiva.

**Figura 6.** Aspectos que inciden en la constitución de la participación política



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta que la participación política se da a partir de una multiplicidad de acciones complejas, que nuclea múltiples perspectivas de comprensión sobre la acción social, se identifican a la interna de la Red al menos cuatro tipos de posicionamientos de sus integrantes respecto a esta participación.

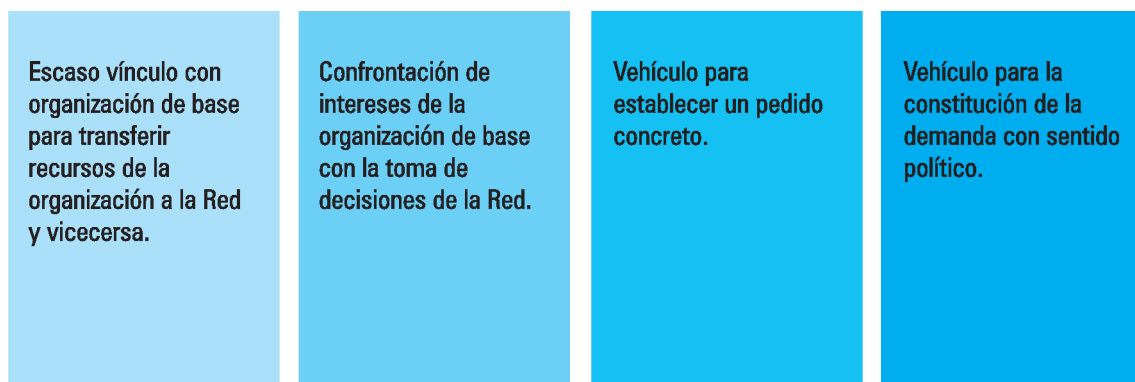
Un primer posicionamiento observado, es aquel en el que quien participa de la Red encuentra dificultades para establecer nexos con su organización de pertenencia. En este caso, el o la participante no encuentra apoyos y recursos de su organización de base que se pongan a disposición para los objetivos colectivos de la Red. De esta forma, la participación se establece en base a resoluciones que no encuentran un tratamiento a la interna de la organización. La persona fue designada por su organización de pertenencia, pero luego hay dificultades de que la organización haga seguimiento y apoye la labor de su representante. Los posicionamientos se establecen más a nivel personal y no con un compromiso y en acuerdo con una organización.

Un segundo posicionamiento refiere a la existencia de tensiones o conflictos entre los acuerdos que se van estableciendo en los procesos de trabajo y negociación de la Red, con los intereses de la organización participante. Esto genera una especie de neutralización del representante. La persona que participa queda en un lugar que le es dificultoso administrar, ya que puede suceder que las decisiones que se toman en la Red en consenso o acuerdo sean contrarias a lo que se le ha mandado al/ a la representante.

Una tercera forma observada es un tipo de posicionamiento donde se interpreta el trabajo en Red como un espacio para traer pedidos referidos a la organización de base del o de la representante y no como la construcción de una demanda con carácter colectivo. En este tercer tipo se visualiza en muchas ocasiones malestar y efectos obstaculizadores de discusiones más amplias. Se interpreta el espacio de participación como un escenario poco efectivo y se nota un desgaste de algunos mecanismos de negociación.

Por último se identifica un cuarto tipo de posicionamiento donde se aprecia claramente la constitución del espacio de trabajo en red como un vehículo para la construcción de demanda con sentido político. Se instalan liderazgos que producen efectos de multiplicación de las acciones que buscan la transformación social de las personas mayores.

**Figura 7.** Posicionamiento de participación al interior de la Redam



Fuente: Elaboración propia

Más allá de estos posicionamientos que conviven a la interna de la Redam, y que afectan los sentidos de participación, es importante destacar que claramente se ha logrado establecer un tipo de participación política. Según lo propuesto por Serra (2003), que afirma que esta se manifiesta a partir de actores colectivos que intervienen en un proceso de cambio social, con necesidades comunes e identidad colectiva, se observa que la Redam busca de forma activa confrontar la producción de sentido social en torno a la vejez, el envejecimiento y el lugar de las personas mayores desde lógicas colectivas, integrales y diversas.

El marco conceptual que orienta esta publicación sistematiza ciertas fortalezas identificadas por la literatura especializada a partir del ejercicio de la participación política. En primer lugar, destaca que la participación política revela las demandas y necesidades de la ciudadanía, así como la generación de aprendizajes sociales e innovación. En el caso de la Redam, los Encuentros nacionales, regionales y las jornadas del Parlamento han implicado instancias de intercambio de demandas y necesidades de este colectivo. Desde la perspectiva de derechos humanos se ha logrado incorporar temáticas que estaban ausentes en la agenda pública, como cuidados, género, abuso y maltrato, educación para toda la vida, entre otras.

Estos espacios de reunión constituyen también aprendizajes por la problematización, reflexión e intercambio entre las personas participantes, quienes amplían los conocimientos sobre sus derechos, los recursos existentes para exigirlos y su rol en la puesta en agenda sobre temáticas de envejecimiento y vejez. El intercambio de estrategias de trabajo reafirma el sentirse parte de un colectivo y afianza el objetivo de participación de la sociedad civil en la generación y seguimiento de políticas dirigidas hacia sus pares. Al sentirse parte de un colectivo, sus integrantes se identifican con la concepción que propone, vinculada al lugar no deficitario de la vejez, lo que genera transformaciones positivas en la subjetividad de cada uno de ellos/as.

Otra de las fortalezas de la participación política señalada por la literatura es su capacidad de generar innovación. Las diferentes modalidades de participación de la Redam, en su vínculo principalmente con Inmayores pero también con otras instituciones del Estado, constituyen una innovación porque incluyen el discurso de las personas mayores en el proceso de elaboración de políticas públicas bajo el dispositivo en red. La utilización de los mecanismos de participación descritos anteriormente resultan originales por reunir la participación de organizaciones de diversa naturaleza de todo el país y por permitir recabar las necesidades y demandas de la sociedad civil de manera conjunta (plenarios, encuentros regionales y nacionales) y de forma específica (reuniones periódicas de las redes departamentales, talleres de sensibilización sobre derechos en localidades, entre otros).

También corresponde destacar la experiencia de Personas Mayores Parlamentarias por un día como ejemplo de innovación de la participación de la Redam, ya que fue el inicio de la posibilidad de acudir al parlamento con planteos organizados colectivamente según sus realidades territoriales en diálogo con la situación nacional para presentar a los legisladores/as. Desde el año 2011 la Redam ha organizado y participado de tres instancias con similares características en el Parlamento. Cada una de ellas, si bien comparten objetivos similares, tuvieron diferentes características y resultados. Estas instancias permitieron vi-

sibilizar una sociedad civil movilizada en su rol de monitoreo y con capacidad de exigibilidad hacia el Estado para que se incorpore la perspectiva de derechos humanos, ahora amparada por la Convención. En la última de ellas, la Redam hizo hincapié en expresar que más allá que la Convención fue ratificada, es trascendental vigilar su implementación. En este sentido, plantearon su visión acerca de la situación de las personas mayores de Uruguay, especificando en qué medida la Convención y el Segundo Plan abordaban aquellas áreas que aún permanecen vacías de intervención estatal.

Lo anteriormente expuesto demuestra cómo las jornadas del Parlamento han constituido un aprendizaje para la red por haber sido un medio novedoso para ejercer el rol de monitoreo a través de la transmisión a las autoridades de los vacíos y obstáculos de las políticas públicas destinadas a las personas mayores. Si bien desde un inicio se pueden visualizar ciertos componentes asociados a los derechos humanos en los discursos de la Redam en estas experiencias, a lo largo de las distintas jornadas en el Parlamento se observa una mayor apropiación de este paradigma en los discursos, potenciada por la Convención y el Segundo Plan, instrumentos que condensan claramente los derechos humanos en contexto de envejecimiento.

Más allá del impacto directo de estas acciones en las agendas parlamentarias, es de destacar que en la última experiencia, la participación de representantes de la sociedad civil fue amplia y heterogénea, con alrededor de 300 personas y fue significativo para el funcionamiento interno de las organizaciones. Al respecto, el trabajo previo de la Redam en el diseño de las presentaciones y la difusión de la actividad funcionó como una motivación para el ejercicio de la participación. Asimismo, se fortaleció la demanda como una herramienta de lucha y reivindicación política que generó nuevos espacios de discusión con políticos/as en sus territorios (Ediles por un Día).

La diversa producción de contenidos de la sociedad civil y el compromiso asumido para su elaboración, reflejan el funcionamiento colectivo de la Redam con capacidad de articular un discurso de lucha política. Por este motivo, las actividades del Parlamento se constituyen como hitos de trabajo, en especial la última, por encontrar una Red más alineada con la perspectiva de derechos humanos, con claros liderazgos y con una Convención aprobada a nivel nacional y legitimada en lo regional.

En definitiva, es posible afirmar que uno de los logros principales de la Redam ha sido su consolidación como colectivo a partir de la profundización en el conocimiento de sus derechos, recursos y de su rol en las diferentes modalidades de monitoreo.

Es importante señalar que este mayor fortalecimiento de la Redam ha nutrido el trabajo del Inmayores y de otras instituciones del Estado, brindando mayor legitimidad a sus acciones y por tanto a las políticas públicas destinadas hacia las personas mayores. En particular, la sostenida participación de la Redam ha contribuido a la legitimación de Inmayores como institución rectora sobre envejecimiento y vejez. En este sentido, se subrayan a continuación algunos hitos que han sumado en esta dirección.

En primer lugar, se destaca la aprobación de la Ley N° 18.617 que crea el Instituto Nacional de las Personas Mayores. La aprobación de la ley, en 2009, y la puesta en funciona-

miento del Instituto en 2012 se debió en gran medida al trabajo realizado por la sociedad civil organizada. La incipiente Redam de aquel momento argumentó ante parlamentarios/as acerca de la necesidad de la creación de un instituto rector que fuese responsable de promover y proteger sus derechos. En segundo lugar, los aportes de la Redam para la elaboración y monitoreo del Primer y Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez han sido insumos fundamentales para Inmayores. De hecho, las líneas estratégicas de los planes contienen varias de las temáticas explicitadas por la Redam, las que han sido trascendentales para el diseño de acciones y el establecimiento de compromisos por parte de las instituciones del Estado.

Por otra parte, la Redam ha logrado acompañar y acelerar el proceso de trabajo que condujo a la ratificación de la Convención en nuestro país. La Redam se ha comprometido en el seguimiento del proceso de redacción del texto de la Convención, sensibilizando a sus integrantes acerca de sus contenidos así como participando de diferentes instancias de presión sobre los actores políticos.

Ahora bien, además de estos hitos o fortalezas del proceso de participación política de la Redam, es posible también observar debilidades. Una debilidad mencionada por la literatura refiere al surgimiento de élites participativas que sesgan la participación al quedar representadas únicamente las demandas y preferencias de éstas. En el caso de Redam, a pesar que no se establecen requisitos exigentes para su integración, se observa escasa renovación en la participación del perfil de quienes participan. Sobre el perfil de los y las participantes, se trata de personas de nivel cultural y de ingresos medios o medios altos que se ubican en las capitales o zonas donde el transporte es accesible. Por lo tanto, el criterio flexible para participar de la Redam no es suficiente para generar más participación y ello se explica por razones que también son materiales además de sociales. En este sentido, las personas mayores con menos recursos materiales, de menores ingresos, y pertenecientes a zonas alejadas de las capitales departamentales o rurales, ven dificultosa su participación en este dispositivo de trabajo. Todo ello genera el riesgo de que los mecanismos de trabajo en red no incorporen las perspectivas de organizaciones pequeñas de zonas alejadas de capitales departamentales, las cuales poseen poca vinculación a la externa de su organización. Si la participación es un derecho humano, deben ser problematizadas las condiciones materiales y de contexto que inciden en hacer efectivo ese derecho. Resulta clave para Inmayores ampliar, mejorar y volver más accesible el instrumento de trabajo con la sociedad civil, para que puedan incorporarse estas miradas a la agenda de trabajo.

## 4.4 La construcción de identidad de la Redam

En el ejercicio de la participación política, los colectivos construyen y desarrollan su identidad. En el caso de la Redam, a lo largo de los diez años de funcionamiento, se han identificado avances aunque aún permanecen algunos elementos que obstaculizan dicha construcción. Más allá de estas complejidades, al decir de Serra (2003), la Redam ha logrado superar la lógica individual y sectorial para abordar los temas de vejez en conjunto y como lucha colectiva. Se ha producido un viraje desde las miradas individuales o de pequeños sectores, pensadas desde un lugar reivindicativo, a una perspectiva de conjunto, que da lugar a lo heterogéneo, a lo dilemático, a la lucha por el reconocimiento, sosteniendo el conflicto, el disenso y las diferencias.

En el discurso de la Redam se visualiza una evolución que contribuye en la construcción de su identidad colectiva. En este sentido, el diálogo de la Redam con el Estado se inicia con planteos posicionados en los discursos hegemónicos y tradicionales asociados a la vejez y el envejecimiento, vinculados por ejemplo a temáticas referidas a salud, cuidados de larga estadía o seguridad social. Pero en el transcurso del tiempo se avanza en la construcción de este dispositivo y se vislumbra una incorporación y priorización de temas desde la perspectiva de derechos humanos en el proceso de participación política. Ello da cuenta de una comprensión más integral de las personas mayores y de las políticas vinculadas a ellas. La agenda se amplía y se incorporan temas como vivienda, ruralidad, educación, cuidados, abuso y maltrato, accesibilidad, salud, participación, demencias, género y sexualidad.

Asimismo, se comienzan a pensar las temáticas desde una agenda nacional conjunta, que intenta recoger las particularidades locales, identificando a los actores responsables de implementar acciones que protejan sus derechos. En los inicios el principal interlocutor que se visualizaba como responsable de las acciones por parte del Estado era Inmayores, pero al pasar el tiempo se ha logrado interiorizar el rol de Inmayores como institución rectora que realiza un gran esfuerzo por incidir en la agenda de los organismos e instituciones sectoriales. Se comprende por tanto, que Inmayores es parte de una arquitectura institucional y que modificar la agenda pública hacia las personas mayores requiere el compromiso de muchas otras instituciones.

Al analizar este proceso, es importante considerar que la identidad política no es un producto que se instala como logro o consecuencia de ciertas prácticas reivindicadoras, sino un anclaje para activar los procesos de lucha en lo social, que en cada denuncia, movimiento o propuesta se vuelve a reinterpretar. La identidad política se relaciona con la capacidad de construir demanda y la demanda es el locus donde se construye la identidad política. No hay una identidad fija en el tiempo, que aparece y queda allí promoviendo la lucha para siempre, sino que la propia construcción de identidad es una lucha política en donde se puede establecer una ruptura con lo esperado. Las personas rompen un cierto lugar establecido, y se organiza un movimiento, algo que no estaba comenzando a producirse también en la contradicción y en lo antagónico de distintas identidades a la interna de la Red. Para que surja la identidad política debe darse una ruptura con un orden hegemónico precedente, donde algo de lo que es, no debe seguir siendo. Ante esto las personas

mayores han transformado dos esquemas, por un lado el lugar paradigmático de la vejez, a partir de la incorporación de la persona vieja como sujeto de derecho humano, y ya no como portador de derechos. Este primer giro es central, y tiene un valor político clave, ya que ubica la naturaleza de persona humana también en la vejez. No es lo mismo tener derecho “a” -donde ese derecho se estructura en base a múltiples coordenadas subjetivas, territoriales, culturales y económicas, donde el “a” siempre es universal y requiere de una permanente interpretación que se inscribe hegemonícamente y que solapa y excluye distintas desigualdades estructurales- que ingresar a la agenda de derechos humanos con el reconocimiento de cómo los aspectos específicos que presenta el envejecimiento y la vejez inciden en la vida de las personas. Ser persona humana permite la lucha política por el reconocimiento con otros en el campo social, ya que el reconocimiento se articula siempre con la mirada de otros.

El segundo giro sustantivo que se presenta en el caso Redam, es la comprensión de que la lucha política y la transformación social son colectivas. Si bien se necesitan liderazgos, se requiere de todas las personas para generar acciones lo suficientemente visibles y creativas para romper los órdenes de sentido hegemónicos sobre las personas mayores.

Estos aspectos de trabajo acumulados a lo largo del tiempo confrontan de forma permanente con las propias personas que participan de la Red, como un motor que en muchas ocasiones está explícito, pero otras tantas implícito.

Se pueden identificar dos tipos de identidad que se encuentran en permanente tensión vinculadas a la participación dentro de la Red. Por un lado, una identidad de tipo social que no logra aún constituirse en un tipo de identidad política, más ubicada en fuertes estereotipos asociados a la vejez, donde las representaciones sociales están ligadas a prejuicios negativos, que a su vez operan como obstaculizadores para el desarrollo de un proyecto colectivo. Esta identidad presenta posiciones de trabajo que implican sentimientos de frustración e impotencia, y en ocasiones estos/as integrantes desvalorizan sus aportes, ponen en duda su capacidad de ejercer roles de representación que contribuyan a dar mayor visibilidad al trabajo. En base a esta identidad, se dan ciertas situaciones en el vínculo con Inmayores, que se expresan en solicitudes hacia el Instituto para que revise sus propuestas y/o que marque la agenda de los temas a considerar. Esto implica elementos de tensión en el trabajo del Instituto, porque el objetivo es respetar la autonomía de los/las representantes, pero al mismo tiempo, ciertas solicitudes de colaboración pueden ser ubicadas como una orientación o posicionamiento de Inmayores. Sin lugar a dudas, esta es una tensión que requiere una vigilancia crítica y permanente del trabajo con la sociedad civil para actuar acordes a la perspectiva de derechos y no incidir en la toma de posición por parte de los actores.

Por otro lado, también están las identidades de tipo políticas, que como planteamos en el marco conceptual, permiten pensar el trabajo como un movimiento con potencia para exigir y construir la lucha política, que ubican la demanda como el eje central de la movilización social. Identidades que fortalecen el trabajo de la red, que lo comprenden y lo soportan con su tiempo, recursos y compromiso.

**Figura 8.** Diferencias entre identidad social e identidad política

<b>Identidad social</b>	<b>Identidad política</b>
Permanencia de estereotipo deficitario de la vejez.  Vínculo de dependencia con el Estado.  Participación como una forma de compartir con otros.	Ruptura con lo hegemónico.  Vínculo autónomo con el Estado y capacidad para construir demanda.  Participación como un proceso para la transformación social de la vejez.

Fuente: Elaboración propia

En esta construcción identitaria, se observan también resistencias de los y las integrantes de la Redam para identificarse como personas mayores cuyos derechos son vulnerados. Muchas veces los y las integrantes entienden que trabajan para mejorar la realidad de otros, quienes sí, son personas que sufren los procesos de discriminación asociada la vejez. Es probable que esta dificultad para identificarse con una identidad socialmente devaluada, repercuta en las dificultades para un mayor crecimiento de participantes en los procesos de trabajo de la Redam, así como la dificultad para una mayor rotación en las delegaturas. Claramente, se observa que en este tipo de participación prima el objetivo de estar con otros/as, compartir, intercambiar y ubicar una presencia, pero no está presente un sentido de lucha social por cambiar el lugar de las personas mayores devaluado a nivel social.

Otro aspecto a destacar respecto al perfil de las personas que participan en la Redam es la alta proporción de mujeres, que son la mayoría de sus integrantes. Esta realidad representa una oportunidad de reforzar la perspectiva de género en el trabajo de la Red, aspecto aún incipiente y necesario en el campo del envejecimiento. Si bien la participación de estas mujeres no se posiciona desde la identificación de una posición de género común y subordinada, es decir, asumiendo una conciencia de género, igualmente abre una posibilidad interesante y novedosa en el campo de la participación política, campo asociado a los varones como protagonistas. Esto representa un elemento por demás destacable ya que a diferencia de otros espacios donde los varones generalmente ocupan los lugares de toma de decisión, en la Redam las mujeres también logran ubicarse en roles jerárquicos. Esto aparece como una oportunidad para un liderazgo femenino, que si bien actualmente no coloca la perspectiva de género como elemento central de las demandas, la presencia mayoritaria de mujeres representa una mejor oportunidad para ello.



La participación requiere un ejercicio de permanente movimiento, que no sólo implica un trabajo hacia la sociedad y cómo ésta construye y comprende a las personas mayores y la vejez, sino también de mecanismos de negociación y acuerdo por establecer las prioridades de la lucha política entre múltiples identidades a la interna del colectivo de personas mayores. Esta presencia clara de dos tipos de identidades que conforman la Red es evidente, por un lado una identidad de tipo social, que refiere a personas que participan y se sienten parte del colectivo, pero su posicionamiento está más ubicado en aspectos concretos. Y por otro lado, otro tipo de participantes que claramente asumen un posicionamiento político, con una identidad política, que entienden la participación desde una visión de lucha social que busca transformar las significaciones en relación a la vejez y las personas mayores, logrando constituir demanda como proyecto de esa lucha social.

## 5. Reflexiones finales

La presente publicación identifica y analiza los avances y obstáculos que ha experimentado la Redam en su proceso de construcción y de vinculación con el Estado a través de Inmayores a lo largo de la última década. El análisis realizado coloca el énfasis en la dimensión procesual de este colectivo de reciente conformación, y en la construcción y transformación permanente que implica su proceso de consolidación. En este apartado de reflexiones finales, se plantean al menos cuatro hipótesis para continuar la reflexión y orientar el trabajo con la sociedad civil a futuro.

En primer lugar, se contempla que al interior de la Redam existen múltiples identidades de participación, algunas de ellas con mayor apropiación del objetivo político y otras con menor consolidación. Esto se presenta por momentos como una tensión para construir una identidad colectiva común para promover la protección de sus derechos. Claramente se trata de un proceso de arduo trabajo, con instancias de avance y de estancamiento, pero sin lugar a dudas con una Redam mejor posicionada para reclamar por sus derechos como grupo de población específico e identificar los compromisos que el Estado debe asumir. Se entiende que estos primeros años han marcado un proceso en la búsqueda de la legitimidad social y el posicionamiento de la Redam como un interlocutor en el campo social. Estos esfuerzos han significado un importante caudal de energía de quienes participan.

En segundo lugar, en lo que respecta al Estado, se percibe en los últimos quince años un modelo de funcionamiento en relación a la política pública de impulso de la participación de la sociedad civil como forma de legitimar sus políticas, de acercarse a las realidades de las personas y de hacerlas partícipes del proceso como sujetos de derechos. Lo interesante para el caso de la Redam es que ese proceso de apertura les significa un doble desafío. Por un lado, están inaugurando un vínculo con el Estado, que abre un espacio de participación donde se posicionan demandas del colectivo. Pero, por otro lado, al mismo tiempo que se produce esta participación, el colectivo se encuentra en construcción de una identidad colectiva, con las dificultades que esto presenta.

Como tercer punto, siguiendo a Huenchuan (2013), la emergencia del tema de la vejez, es muy reciente como tema específico a ser abordado por las políticas públicas vinculado al marco de derechos humanos. Además esta inclusión/construcción en general se produce en cierto marco de ajenidad con las propias personas mayores por lo que la dimensión dialógica y procesual de los mecanismos de promoción de la participación en la vejez se torna de suma relevancia. En otras áreas de reivindicación política, como los derechos de las mujeres, de las minorías étnicas o identidades indígenas, son las propias personas las que se han identificado como una parte de la sociedad que se encuentra en desventaja u oprimida, para generar un movimiento de cambio en las percepciones, el ejercicio y la exigibilidad de sus derechos, proponiendo desde ese lugar estrategias y herramientas de promoción y protección. En el caso de las personas mayores, esto no siempre sucede de este modo, y en ocasiones el Estado, es quien con comprensiones diversas y a veces antagónicas acerca de la vejez, presta espacios y propone discursos de los que las propias personas mayores se apropian.

Como cuarta hipótesis, se entiende que la naturaleza del rol de Inmayores hace que la sociedad civil se constituya como un aliado. En ese camino de construcción de identidad y legitimidad de ambos actores, se comparte el cometido de impulsar una nueva visión del envejecimiento y la vejez, lo que repercute en un estrechamiento del vínculo entre Inmayores y la Redam. El instituto de esta forma se convierte en una puerta de entrada para que la sociedad civil dispute de manera crítica los sentidos de la comprensión de la vejez en el resto del aparato estatal, por donde muchas veces pasan las decisiones más importantes en materia de política pública.

La identificación entre Inmayores y la Redam hace necesario el análisis de la implicación de los técnicos/as que desempeñan su función en el Instituto, dado que su subjetividad puede sesgar el proceso de trabajo y reproducir un modelo basado en la relación de dependencia. Por este motivo, es fundamental revisar permanentemente el vínculo de Inmayores con la Redam y pensar nuevas posibilidades de promoción de la participación.

Finalmente, es preciso señalar que la participación de los diversos colectivos de personas mayores contribuye a situar a la vejez y el envejecimiento como un problema social. Es decir, lo coloca como una temática que debe ser transformada en objeto de políticas. En este sentido, la participación constituye una herramienta fundamental que otorga (devuelve) voz a los colectivos y construye discursos polifónicos e integradores, a partir de la elaboración y discusión conjunta de las prioridades y los caminos que se entienden mejores para dar respuesta a los problemas.

La participación de las personas mayores entonces, como ya se ha explicitado, da lugar a nuevas formas de concebir la vejez y el envejecimiento. Desde la simple acción de participar se produce un proceso de reflexividad en el que los sujetos van construyéndose y construyen significados para las acciones. Ello contribuye a fortalecer las dinámicas democráticas en la toma de decisiones, en el establecimiento de prioridades y en la definición de recursos.

En su dimensión política, la participación permite el despliegue y la contraposición de argumentos, y hace necesaria la construcción de nuevos consensos desde la diversidad y la diferencia. Se ponen en juego disputas de sentidos que se insertan en un contexto histórico y en determinados entramados de intereses, en los que los actores de la participación intervienen activamente en el proceso de elaboración de políticas. Para las personas mayores ejercer el derecho a participar políticamente a través de la Redam ha producido efectos en el proceso de la construcción de identidad de los sujetos que participan, que son fundamentales para consolidar el proceso colectivo de lucha política.

## 6. Bibliografía

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009).** “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”. La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. (2004).** “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina”. Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Aramendi, R. (2013).** “La construcción de los sujetos políticos desde una perspectiva discursiva”, Argentina, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
- Arias, A. (2015).** “Teoría crítica del reconocimiento y derechos humanos contemporáneos”. México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos. núm. 25. año 10.
- Aruldoss, V., Nolas, M. y Varvantakis, C. (2017).** “Political activism across the life course”, Journal of the Academy of Social Sciences, vol. 12.
- Barreto, J. (2014).** “Derechos humanos y emociones desde una perspectiva de los colonizados: Antropofagia, Surrealismo Legal y Estudios Subalternos”. Argentina, Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad.
- Berriel, F., Pica, C. y Zunino, N. (2017).** “Construcción social de la vejez en Uruguay a partir de documentos de política pública”, Montevideo, Psicoperspectivas. vol. 16. núm. 3.
- Camou, A., Prat, M. y Varela, S. (2014).** “Tras las huellas de la participación política. Un estudio sobre la experiencia reciente de estudiantes universitarios.” Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Canto, M. (2008).** “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas”, Política y Cultura, núm. 30.  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). “Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía”, (LC/CRE.4/3), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017).** “Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía”, (LC/CRE.4/3), Santiago de Chile.
- Dabas, E. y Perrone, N. (1999).** “Redes en Salud”, Córdoba, Argentina, Escuela de Negocios FUNCER.
- Estévez, A. (2010).** “Los derechos humanos en la sociología política contemporánea: la primacía de los sujetos sociales”, Universidad Autónoma de México.
- Farah, I., Sánchez, M. y Castro, M. (2012).** “La participación política y el liderazgo de las mujeres adultas mayores”. HelpAge International.
- Fassio, A. (2015).** “Inclusión Social y Participación en la Vejez” en Curso de Políticas sobre Envejecimiento en los países del Cono Sur, Flasco Chile.
- García, J. y Frutos, L. (1999).** “Mujeres, hombres y participación política: buscando las diferencias”, Universidad de Murcia.
- Gascón, S. (2005).** “Los movimientos sociales y la participación social de los mayores”, Reunión de gobiernos y expertos sobre envejecimiento en países de América del Sur: seguimiento de la estrategia regional para la implementación del Plan Internacional sobre Envejecimiento de Madrid.
- Giménez, C. y Valente, X. (2010).** “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”. Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Güendel, L. (2002).** “Políticas públicas y derechos humanos”, San José, Costa Rica, Revista de Ciencias Sociales, vol. III, núm. 97.
- Güendel, L. (2003).** “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, sitio web del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

- Gutiérrez, R. (2017).** “Horizontes comunitario- populares. La producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas”, Madrid: Traficantes de Sueños.
- Honneth, A. (2007).** “Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento”, Buenos Aires: Katz.
- Huenchuan, S. (2013).** “Los derechos de las personas mayores. Aspectos teórico-conceptuales sobre los derechos humanos de las personas mayores”. Materiales avanzados de estudio y aprendizaje, Santiago de Chile, CEPAL.
- Iacub, R. y Arias, C. (2010).** “El empoderamiento en la vejez”, México, Journal of Behavior, Health & Social Issues, Asociación Mexicana de Comportamiento y Salud.
- Imsero (2008).** “Envejecimiento y participación social”, Madrid, Colección de Estudios: Serie Personas Mayores.
- Instituto Nacional de las Personas Mayores (2013).** “DESC+A Nuevas Políticas de Envejecimiento y Vejez”, Montevideo, Mides.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2012).** “Redimensión de la rectoría de género. Aporte a la reestructura del Ministerio de Desarrollo Social”, Documento de trabajo, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social, inédito.
- Jiménez, B. y William, G. (2007).** “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, Bogotá, Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 12, Universidad Sergio Arboleda.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004).** “Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia”, Buenos Aires, FCE.
- Lladó, M. (2016).** Ponencia presentada en Segundo Seminario Internacional sobre Género y Diversidad Sexual en la Vejez, Inmayores- Riicotec, Montevideo, 20 y 21 de octubre de 2016.
- Naciones Unidas (1982).** “Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento”, Viena, 26 de julio a 6 de agosto de 1982.
- Naciones Unidas (1995).** “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”, Observación general núm. 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- Naciones Unidas (2002).** “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento Madrid”, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002.
- Naciones Unidas (2018).** “La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- Organización de Estados Americanos, (2015).** “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, Washington.
- Palma, A., Perrotta, V. y Rovira, A. (2019).** “Avances y tensiones en el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos humanos.” Documento de Trabajo preparado por Inmayores para la Reunión de Expertos “Medidas clave sobre envejecimiento para la implementación y seguimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible”, Cepal, Montevideo, 13 al 15 de marzo de 2019.
- Paredes, M., Berriel, F., Lladó, M. y Carbajal, M. (2013).** “La sociedad uruguaya frente al envejecimiento de su población”, Montevideo, Universidad de la República.
- Pugliese, L. (2008).** “Participación, empoderamiento y asociatividad”, Montevideo, Comentarios de Seguridad Social, núm. 20.
- Sader, E. (1990).** “La emergencia de nuevos sujetos sociales”, Revista Acta Sociológica. vol.3, núm. 2.
- Serra, L. (2003).** Participación ciudadana y movimientos sociales. Managua, Revista Encuentro, núm. 64.
- Serrat, R. (2016).** “La participación de las personas mayores en organizaciones políticas: modelos explicativos centrados en el individuo”, Universidad de Barcelona.
- Torres, A. y Torres, J. (2000).** “Subjetividad y sujetos sociales en la obra de Hugo Zemelman”. En: Folios, núm.12. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Humanidades.
- Zubero, I. (2014).** “Empoderamiento en la vejez”, Universidad del País Vasco.



 **mides**  
Ministerio de  
Desarrollo Social

 **inmayores**  
Instituto Nacional de las Personas Mayores