

**EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN Y
ASOCIATIVIDAD DE LOS ADULTOS
MAYORES EN URUGUAY.**

Una aproximación descriptiva.

Soc. Leticia Pugliese

EMPODERAMIENTO, PARTICIPACIÓN Y ASOCIATIVIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES EN URUGUAY.

Una aproximación descriptiva.

I. Introducción

La sociedad civil vinculada a la vejez, específicamente las organizaciones de y para adultos mayores, contribuyen a la mejora de la calidad de vida de este segmento de población, llenando vacíos en la oferta de servicios públicos, y desempeñando un importante papel en la defensa de sus intereses y en la lucha por lograr que la sociedad y los propios adultos mayores tengan más conciencia de los problemas que éstos enfrentan.

En muchos países, incluido Uruguay, los adultos mayores organizados han demostrado su activismo ante el Estado y sus posibilidades, capacidad y fuerza como conductores y protagonistas de su propio desarrollo y bienestar.

El objetivo de este trabajo es intentar una aproximación al estudio de las organizaciones de adultos mayores en Uruguay, la participación y el empoderamiento de los mismos. Con una mirada general a los diversos tipos de organizaciones, finalizando con comentarios sobre algunas acciones de empoderamiento de las asociaciones de jubilados y pensionistas en los últimos 20 años.

II. Una aproximación conceptual: Organizaciones, Empoderamiento, Participación y Asociatividad

II.1. Organizaciones de Adultos Mayores

Como señala Adriana Fassio (2001), las organizaciones de personas mayores son espacios de práctica social, en los que se constituyen los sujetos sociales, por un lado son canales de construcción de ciudadanía de las personas de edad y por otro conforman “lugares” solidarios a partir de estrategias organizacionales entre pares.

Estos espacios constituyen intentos por optimizar las condiciones de vida de los mayores y de vigorizar la capacidad autogestionaria de este grupo etario. En estos “lugares” las personas de edad transitarían, en diferentes grados, el camino de la participación, edificando una renovada identidad en el espacio social, definiendo problemas y buscando solución a los mismos. A partir de esta participación se satisfacen necesidades que no pueden ser cubiertas ni desde el quehacer público ni desde el privado.¹

Estas organizaciones son parte del universo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), del sector “sin fines de lucro”, de las “organizaciones no - gubernamentales”, o “Tercer sector”.

¹ Bidegain, Fassio, Golpe, 1999, *Secretos y obstáculos en la cocina de la investigación organizacional*, citado por Fassio.

Debido al constante incremento de la cantidad de adultos mayores y a los cambios en la institución familiar, el Estado no puede dar respuestas por sí solo a todas sus necesidades y demandas, por lo tanto las organizaciones de adultos mayores, por sí mismas y/o en articulación con el Estado son una alternativa para la satisfacción de las mismas.

La articulación con el Estado

La protección social brindada desde el Estado tuvo gran desarrollo en el siglo XX bajo el soporte de Sistemas de Seguridad Social instituidos en Estados sociales o Estados de Bienestar. Actualmente esos sistemas están sufriendo modificaciones. Los dispositivos institucionales que proveen prestaciones y servicios de bienestar en los países desarrollados y en algunos países del Tercer Mundo como la región latinoamericana, se encuentran en crisis desde la década de 1970, por cambios estructurales producidos en el sistema económico, que algunos autores denominan economía postindustrial, con una gran hegemonía del mercado y con nuevas reglas en la competencia internacional, provocando problemas de financiamiento y dificultades para sostener este tipo de Estado.

Actuales análisis sobre el funcionamiento y dificultades de los Estados de Bienestar plantean una nueva visión de la forma institucional de provisión de bienestar, considerando la actuación interrelacionada de cuatro grandes productores del mismo: el Estado, el Mercado (laboral principalmente), la Familia y las Organizaciones del Tercer Sector.

Es una línea de pensamiento compartida por varios autores y que parecería ser una nueva visión acerca de la provisión del bienestar, en lo que se ha dado en llamar “*los Regímenes del Bienestar*” a diferencia de “*los Estados del Bienestar*”. De acuerdo a Luis Moreno (2000) en estos regímenes se da una dinámica interactiva de organización, adecuaciones y reparto del bienestar social que conforman un *welfare mix* (“agregado social del bienestar”).

En esta modalidad de *mix*, el Estado, particularmente sus instituciones gubernamentales de protección social, encuentra como uno de los mecanismos de intervención, la articulación con las organizaciones civiles sin fines de lucro para llegar en forma más eficiente a los beneficiarios. Es una forma de continuar proveyendo bienestar, sin dejar estas acciones totalmente en manos privadas, trabajando en la modalidad de coparticipación o cogestión público - privada del bienestar social.

II.2. Empoderamiento

Hay diversas definiciones de empoderamiento, a los efectos de este trabajo, las resumimos en ésta: *el aumento del poder de individuos y grupos sobre los recursos y las decisiones que afectan su vida.*

Como elementos claves del empoderamiento se encuentran:

- Acceso a la información. Tener acceso a la información como fuente de poder, por el conocimiento de los recursos del entorno y de las formas de acceder a ellos.
- Inclusión y 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.

- Capacidad de Organización. Es la habilidad de la gente para trabajar junta, 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.
- Potestad de solicitar rendición de cuentas. Por ejemplo, la potestad de interrogar a responsables de gobierno sobre las políticas, acciones y uso de los fondos.

El concepto de *empoderamiento* se utiliza en el contexto de la ayuda al desarrollo económico y social para hacer referencia a la necesidad de que las personas y organizaciones objeto de la acción de desarrollo se fortalezcan. Es así que se ha difundido en el marco de la cooperación internacional dirigida, principalmente, a grupos carenciados.

En este sentido lo utiliza Engler (2005), al analizar potencialidades y debilidades de organizaciones de adultos mayores. Las debilidades que pueden afectar su propia existencia, estarían por ejemplo la baja participación, problemas de gestión y financieros o poco apoyo por parte del Estado. Agregando que para superarlas se trabaja en proyectos de ayuda internacional “con el fin de colaborar en la transformación de grupos y redes en organizaciones prósperas, dinámicas y autosostenibles, capaces de asumir mayores responsabilidades y protagonismo”, es decir, de empoderarse.

Los grupos organizados de adultos mayores en Uruguay, han ido más allá de la denuncia y de la reivindicación, y han asumido un papel activo en la solución de sus propios problemas y necesidades. En esto han contribuido los apoyos recibidos por el Estado y por la población.

Algunos ejemplos de apoyos estatales:

- Desde mediados de la década de 1980 el Banco de Previsión Social ha brindado apoyos técnicos y económicos a través del área de Prestaciones Sociales a instituciones sin fines de lucro de la sociedad civil organizada.
- A partir del año 1992, existe una representación de las organizaciones de jubilados y pensionistas en el Directorio del Banco de Previsión Social.
- Se crearon programas estatales de apoyo a los adultos mayores, como ser el Programa Nacional del Adulto Mayor (PRONAM) en el Ministerio de Salud Pública.
- Algunas Intendencias municipales tienen áreas de trabajo específicas como la Secretaría del Adulto Mayor de la Intendencia Municipal de Montevideo y el fomento al asociacionismo de algunas Intendencias del Interior del país.
- En los últimos años ha habido desde el Estado convocatorias a las Asociaciones de Jubilados y Pensionistas a participar en la discusión sobre políticas sociales, en diversas instancias.

Si bien no se ha creado un Consejo Nacional de Adultos Mayores como en otros países, la Secretaría del Adulto Mayor de la Intendencia Municipal de Montevideo, formó un Consejo Consultivo de Adultos Mayores que funciona a nivel departamental.

En lo que respecta a la población, su apoyo a las organizaciones de jubilados y pensionistas es en realidad un apoyo a la concepción de previsión social como derecho universal, como bien colectivo, entendiendo que son concepciones que éstas representan y ha resultado determinante para establecer pautas de mejoras económicas a este colectivo, como sucedió en el resultado del plebiscito constitucional de 1989 que obtuvo un gran apoyo electoral de más del 80% de los votantes.

II.3. Participación

Si el empoderamiento es aumento de poder, participar significa tener cierto grado de poder.

La participación es una herramienta para lograr el pleno ejercicio de los derechos y la participación es en sí misma un derecho.

Como señala Silvia Gascón (2005), "Hemos asistido en los últimos años a diversos enfoques y usos del término participación, desde los más instrumentales, que la entienden como una estrategia para incrementar la eficacia y eficiencia de los programas y servicios, hasta aquellos que la vinculan al real ejercicio de los derechos ciudadanos y la mejora en la calidad de las decisiones que se toman. En este marco se entiende a la participación como una forma de influir sobre las decisiones que se toman y de mejorar la calidad de las mismas."

No existe un concepto único de *participación*, sino que en este término se consideran diversas formas, tipos y niveles. Por ejemplo participación activa y pasiva; participación en experiencias concretas y con alcance limitado a determinado grupo de adultos mayores, así como participación en actividades de gobierno que pueden llevar a la implementación de políticas para todo el colectivo de adultos mayores; asimismo participación en organizaciones de adultos mayores como en organizaciones que no son exclusivas de adultos mayores.

De lo anterior se desprende que una forma de clasificación de la participación podría ser la siguiente:

1. Modalidades de participación: activa, pasiva. Por ejemplo: que el desempeño de sus miembros se de en forma directa o por representación.
2. Niveles de participación: en actividades acotadas en sus fines y alcances, o en actividades de mayor alcance como ser la participación de organizaciones adultos mayores en la toma de decisiones sobre políticas y programas.
3. Tipos de participación en actividades y organizaciones exclusivas o no exclusivas de adultos mayores.

A continuación se intenta ejemplificar la clasificación de participación

II.3.i. Modalidades de Participación

Participación pasiva	Participación activa
Socios que se limitan a pagar la cuota social de asociaciones gremiales, colaboración con hogares de ancianos, etc.	Dirigentes / miembros de comisiones directivas de asociaciones de jubilados y pensionistas, de hogares de ancianos, de clubes, etc.
Votantes	Participantes en marchas u otros tipos de movilizaciones, asambleas, actividades socio recreativas, etc.

La participación activa es difícil de medir, porque gran parte de ella no es registrada, en cambio la participación pasiva puede ser medida por los registros de socios o usuarios.

En la participación activa se da un compromiso mayor, que refleja la “calidad” de la participación, ya sea en los cambios personales que se producen en los participantes en cualquier tipo de actividad, así como en las decisiones que se toman, cuando estas son fruto de la discusión democrática. Esto no puede ser analizado en base a registros estadísticos, para hacerlo se necesita recurrir a otros tipos de técnicas como por ejemplo las entrevistas.

II.3.ii . Niveles de participación

a) En actividades de gobierno o toma de decisiones sobre políticas y programas:

- Representación en organismos públicos. En el Directorio del Banco de Previsión Social hay un representante de los jubilados y pensionistas del BPS.
- Participación de dirigentes de Asociaciones de jubilados y pensionistas, Clubes, Comisiones Directivas de diferentes instituciones, en toma de decisiones sobre políticas y programas:
 - Consejo de Economía: Es un organismo consultivo y honorario, que procura representar la opinión de los agentes y sectores económico sociales de la sociedad civil. Se integra con 33 miembros: 12 por los trabajadores activos, 2 por los pasivos, 14 por los empresarios, 3 por los cooperativistas, 1 por los profesionales universitarios y 1 por los usuarios y consumidores.
 - Consejos Sociales (un delegado de cada organización y organismos públicos de cada Departamento)
 - Mesas Interinstitucionales del MIDES - Mesas coordinadoras de políticas sociales: Participan todas las organizaciones sociales, se reúnen con un técnico del MIDES, se tratan propuestas y proyectos sociales.
 - Diálogo Nacional sobre Seguridad Social: Se trata de una instancia técnico – política con el objetivo de promover un amplio proceso de diálogo sobre la Seguridad Social en Uruguay, que incluye a todos los

actores relevantes de la sociedad, con el propósito de generar insumos para eventuales futuras reformas. Participan los adultos mayores por medio de la Organización Nacional de jubilados y pensionistas (ONAJPU), los trabajadores y los empresarios, junto con la Universidad de la República y organismos internacionales (UN y AECI).

- b) En programas y proyectos de prestaciones de servicios o actividades en procura de la mejora de la calidad de vida de los adultos mayores.
- Actividades de voluntariado en diversos programas. Por ejemplo Intergeneracionales, membresía de Comisiones Directivas, etc.
 - Actividades culturales y educativas: Programas de capacitación, Universidades de la Tercera Edad, Grupos de teatro, etc.
 - Actividades socio – recreativas: por ejemplo clubes de personas mayores.

Si bien los alcances de estas experiencias son acotados porque no se dirigen a todo el universo de adultos mayores, ni tienen alto impacto a nivel político o de la opinión pública, es indudable su impacto en la calidad de vida de sus destinatarios (socios, beneficiarios, etc.) debido a que facilitan la integración social, la permanencia de los mayores en actividad, brindándoles en muchos casos sentido a esta etapa de su vida en que ya no tienen las ocupaciones laborales y familiares de etapas anteriores. Asimismo esta participación asegura mejores niveles de eficacia y eficiencia de los programas y servicios, que no pueden ser asumidos directamente por el Estado, y que no llegarían a los destinatarios, o no llegarían en buena forma si no fuera por la actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

En ellas se dan formas de participación *activa*, ya que además de los participantes en estas actividades no se limitan a apoyar a sus representantes como sucede con la mayoría de los miembros de organizaciones gremiales, sino que muchos de sus integrantes son quienes buscan activamente el resultado de los programas o proyectos. Ya sean estos los de poner en escena una obra de teatro, o de trabajar con niños y adolescentes en programas y proyectos de relaciones intergeneracionales, etc.

II.3.iii. Tipos de participación

Participación en organizaciones exclusivamente de Adultos mayores

- Integrantes de Consejos de adultos mayores: Hay uno en la Intendencia Municipal de Montevideo. No es a nivel nacional, pero en Montevideo se encuentra más de la mitad de la población.
- En Asociaciones de Jubilados y Pensionistas (de carácter reivindicativo)
- En Clubes de personas mayores
- En Comisiones Directivas de diversas instituciones para adultos mayores, como ser Hogares de Ancianos.

Participación en Organizaciones que no son exclusivas de AM

Por ejemplo organizaciones políticas, religiosas, clubes sociales y deportivos, ONG's, asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, asociaciones de defensa del medio ambiente, de género, etc.

Varias instituciones públicas y privadas han implementado desde hace años programas socio recreativos para adultos como es el caso de las Intendencias Departamentales, Clubes de Leones, Caritas, Asociación Cristiana de Jóvenes, etc.

Un estudio que relevó información sobre la participación de adultos mayores en este tipo de organizaciones, es *Envejecer ayudando. Envejecer aprendiendo. Investigación sobre adultos mayores, voluntariado y servicio cívico*, del Instituto de Comunicación Desarrollo (ICD). Aunque este estudio se limita a la ciudad de Montevideo, es la única información disponible hasta el momento sobre el tema.

Entre sus hallazgos se encuentra que el 25% de los adultos mayores desarrollan o desarrollaron actividades de índole voluntaria, y la participación se distribuye de la siguiente manera:

- Tipos de organizaciones: Religiosas (25%), Clubes sociales y deportivos (22%), Clubes de abuelos (20%), ONG's (16%), Asociaciones de vecinos (11%) y Asociaciones culturales (6%).
- Tipos de actividades: Recreativas (44.3%), Educativas (19.7%), Culturales y de Promoción social (14.7%), De ayuda (16.4%) y de Evangelización (4.9%).
- Población beneficiaria: Adultos Mayores (47%), Público general (35%), Población carenciada (9%), Niños y jóvenes (6%) y Minorías raciales (3%).

II.4. Asociatividad

En lo que respecta al concepto de asociatividad, o asociativismo, en la bibliografía revisada es considerada como una facultad social de los individuos y un medio de sumar esfuerzos y compartir ideales a través de la unión de personas para dar respuestas colectivas. Se parte del principio de que los individuos son seres sociales y a la vez selectivos, por lo que por un lado se encuentran en la necesidad de asociarse y por otro están en capacidad de elegir con quienes, por qué y de qué manera, por lo que se puede hablar de una necesidad social de afinidad selectiva.

Como instrumento de participación social se caracteriza por surgir del común acuerdo, en que un grupo humano en concordancia con las voluntades individuales que lo componen considera tener intereses similares y un mismo objetivo a realizar, formando así una asociación en particular.

Entre los elementos que caracterizan a la asociatividad se encuentra el de la convivencia voluntaria e igualitaria, al no tener integrantes en calidad de coaccionados o subordinados, se distingue tanto de colectivos humanos no voluntarios y no participativos como de los que están basados en el lugar de origen, identidades culturales, tradiciones, en la coerción o en la obediencia jerárquica.

Como concepto ha sido usado originalmente por el movimiento obrero del siglo XIX al crear las primeras asociaciones obreras y sindicatos, que eran voluntarias y sólo dependían de las decisiones de sus miembros. Contemporáneamente es usado en la economía social al referirse a la gestión económica de las empresas asociativas (empresas de socios), así como por sectores sociales voluntarios, como algunas ONG's.

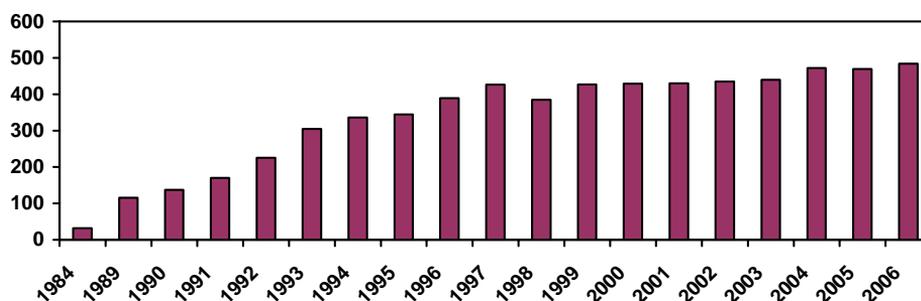
Existen diferentes grados de asociatividad. Las asociaciones son organizaciones de primer grado, que pueden coordinar con otras asociaciones similares para formar federaciones o Confederaciones como organizaciones de segundo o tercer grado.

III. Organizaciones de adultos mayores en programas del Banco de Previsión Social

En Prestaciones Sociales del BPS se lleva un registro de las organizaciones de adultos mayores. Las que forman parte del Registro Nacional de Instituciones (RNI), son aquellas instituciones sin fines de lucro de y para personas mayores que cuentan con personería jurídica: Hogares de ancianos, Asociaciones de jubilados y pensionistas, Clubes de adultos mayores, Centros diurnos, Albergues transitorios, Refugios nocturnos, etc.² Estas entidades se integran en forma voluntaria, previo relevamiento socio - económico, institucional y cultural por los técnicos de Prestaciones Sociales del BPS.

AÑOS	INSTITUCIONES
1984	32
1985 - 89	116
1990	137
1991	170
1992	225
1993	305
1994	336
1995	345
1996	389
1997	426
1998	386
1999	427
2000	429
2001	430
2002	435
2003	440
2004	473
2005	489
2006	484

² En el Registro Nacional de Instituciones del BPS también se encuentran las Instituciones para personas discapacitadas, en este trabajo sólo analizamos las de personas mayores.



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS. Boletín Estadístico N° 62 en base a información de Prestaciones Sociales del BPS.

Interesó estudiar la evolución de la cantidad de instituciones de personas mayores que se han incorporado al Registro Nacional de Instituciones, que pasaron de 32 a principios de los años 80 a 484 en el año 2006.

III.1 Evolución de incorporación de instituciones

Como se señala en el estudio de Cruz y Pérez (2006), la sociedad civil organizada ha desempeñado un papel protagónico en la historia de los países latinoamericanos y Uruguay no constituye una excepción, con una participación ciudadana temprana que se consolidó y fortaleció en las últimas décadas del siglo XX. A la salida del período dictatorial que rigió por 12 años en Uruguay (1973 – 1985), estas organizaciones se fortalecieron, interviniendo en la prestación de servicios sociales para beneficiar a algún colectivo determinado, supliendo la ausencia de acciones y respuestas del Estado.

Esto también se dio en otros países, como por ejemplo en Argentina. En el estudio de Fassio (2001), se afirma que “Las décadas de transición democrática implicaron un desarrollo sin precedentes de las organizaciones de la sociedad civil, como alternativas – con un alto grado de heterogeneidad – de participación ciudadana en lo que denominamos el Tercer Sector. Entre ellas se destaca la emergencia de las conformadas por personas de edad, cuya existencia en nuestro país se remonta a los años '50, pero cuyo número creció visiblemente a partir de la década de la recuperación de la democracia en los '80.”

Como se señaló en el ítem II. 1 “La articulación con el Estado”, para mejorar la eficacia de la protección social, el Estado opta por no brindar directamente determinados servicios y actividades a los destinatarios, articulando con la sociedad civil organizada, en esté caso con las organizaciones para personas mayores, a los efectos de que sean éstas quienes los brinden. El Estado apoya técnica y financieramente programas y proyectos de dichas instituciones, que se encuentran en contacto directo con este colectivo de población.

En esta línea el Banco de Previsión Social, en su área de Prestaciones Sociales, ha venido realizando desde mediados de la década del 80, apoyos económicos y asesoramiento técnico a instituciones de la sociedad civil organizada, siempre que en sus estatutos se establezca la prestación de servicios sociales y/o defensa de los derechos de los adultos mayores (y discapacitados).

Como se muestra en la gráfica, en los últimos 20 años se dio una importante evolución en la cantidad de instituciones adheridas a programas del Banco de Previsión Social, desde sólo 32 en 1984 a 484 en el año 2006. Los principales incrementos se dieron en las décadas de 1980 y 1990. A partir de ahí el crecimiento no fue tan marcado, probablemente por haber llegado a un punto de casi saturación, aunque en los últimos años se observa un pequeño aumento en la cantidad de instituciones.

III.2 Contribuciones monetarias del BPS a Organizaciones de Adultos Mayores

AÑOS	Contribuciones en \$ corrientes	Contribuciones en valores constantes
1990	326.700	477.106
1991	1.538.722	1.112.587
1992	2.096.160	899.730
1993	2.529.863	704.673
1994	3.271.264	629.522
1995	3.801.367	514.276
1996	4.788.522	504.756
1997	8.587.179	755.455
1998	8.512.055	675.787
1999	9.327.382	700.858
2000	11.041.848	791.955
2001	12.241.333	841.263
2002	11.806.772	711.958
2003	13.854.879	699.842
2004	15.023.981	695.229
2005	6.070.077	268.283
2006	15.694.221	651.932

FUENTE: Asesoría Económica y Actuarial del BPS. Boletín Estadístico N° 62 en base a información de Prestaciones Sociales del BPS.

NOTAS: Valores corrientes expresados en pesos. Valores constantes base IPC – U\$S promedio año 2006.

En lo que respecta a las contribuciones monetarias, o apoyos económicos que el BPS otorga a las instituciones civiles, estos se dirigen principalmente a construcción de locales, reformas, ampliaciones y mantenimiento edilicio, equipamiento, etc.

Se presenta información de los años 1990 a 2006. En la tabla se puede observar que, estas contribuciones monetarias no han mantenido montos uniformes en este periodo de tiempo, sino que presentan fluctuaciones.

En la mayoría de los años, estas contribuciones fluctúan entre un poco menos de U\$S 500.000 en 1990 y cerca de U\$S 900.000 en 1992. No obstante, los mayores picos de fluctuación se dan en los años 1991 y 2005. En 1991 alcanzan el máximo valor: U\$S 1.112.587, y en el año 2005 alcanzan el mínimo valor U\$S 268.283.

Como posible explicación encontramos que la Unidad de Promoción Social se formalizó en diciembre de 1990, por lo que el año 1991 fue un año de arranque de esta Unidad, que consiguió un gran apoyo por parte de las autoridades del Organismo; mientras que en el año 2005 comenzó un proceso de reestructura de la misma.

IV. Los destinatarios finales de las Prestaciones Sociales del BPS

A continuación se presenta información estadística de instituciones de personas mayores, sin fines de lucro, registradas en el Banco de Previsión Social, según Departamento, por Tipo de Institución y Número de usuarios y socios.

Departamento	Tipo de Institución	Nº	Usuarios:	Socios:
F. ARTIGAS				
	HOGARES:	2	45	s/inf.
	ASOCIACIONES:	3	1.400	s/inf.
	CLUBES:	1	s/inf.	40
	SERV. EXTERNOS:	1	70	75
C. ANELONES				
	HOGARES:	12	361	444
	ASOCIACIONES:	19	4.219	3.979
	CLUBES:	27	3.142	4.190
	SERV. EXTERNOS:	1	350	350
C. CERRO LARGO				
	HOGARES:	4	91	1.904
	ASOCIACIONES:	3	1.925	2.567
	CLUBES:	0	0	0
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	230
C. COLONIA				
	HOGARES:	12	438	1.904
	ASOCIACIONES:	15	2.909	2.625
	CLUBES:	13	1.850	2.466
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	92
C. CURAZNO				
	HOGARES:	2	54	260
	ASOCIACIONES:	3	875	1.165
	CLUBES:	2	180	240
	SERV. EXTERNOS:	3	210	320
F. FLORES				
	HOGARES:	1	65	s/inf.
	ASOCIACIONES:	2	802	1.070
	CLUBES:	2	225	302
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	s/inf.
F. FLORIDA				
	HOGARES:	3	63	461
	ASOCIACIONES:	9	2.585	3.447
	CLUBES:	5	852	1.136
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	s/inf.
L. VALLEJA				
	HOGARES:	6	109	1.100
	ASOCIACIONES:	1	445	591
	CLUBES:	6	883	1.178
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	203
M. ALDONADO				
	HOGARES:	4	82	925
	ASOCIACIONES:	4	1.416	1.889
	CLUBES:	8	820	1.172
	SERV. EXTERNOS:	4	s/inf.	627
M. MONTEVIDEO				
	HOGARES:	21	781	334
	ASOCIACIONES:	34	13.840	18.460
	CLUBES:	78	4.670	6.671

	SERV. EXTERNOS:	26	920	3.945
F AYSANDU				
	HOGARES:	3	83	130
	ASOCIACIONES:	8	3.478	4.638
	CLUBES:	6	290	415
	SERV. EXTERNOS:	2	s/inf.	995
F IÑO NEGRO				
	HOGARES:	3	77	215
	ASOCIACIONES:	6	1.598	2.131
	CLUBES:	0	0	0
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	80
F IVERA				
	HOGARES:	1	46	351
	ASOCIACIONES:	3	810	1.080
	CLUBES:	4	s/inf.	379
	SERV. EXTERNOS:	1	110	158
F OCHA				
	HOGARES:	4	100	553
	ASOCIACIONES:	5	730	972
	CLUBES:	14	1.200	1.712
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	320
§ ALTO				
	HOGARES:	2	127	s/inf.
	ASOCIACIONES:	6	6.555	s/inf.
	CLUBES:	3	218	311
	SERV. EXTERNOS:	1	800	600
§ AN JOSE				
	HOGARES:	4	162	710
	ASOCIACIONES:	6	2.239	2.986
	CLUBES:	5	795	1.135
	SERV. EXTERNOS:	1	650	650
§ ORIANO				
	HOGARES:	4	133	480
	ASOCIACIONES:	6	2.605	3.476
	CLUBES:	3	723	s/inf.
	SERV. EXTERNOS:	2	80	286
§ ACUAREMBO				
	HOGARES:	2	68	196
	ASOCIACIONES:	5	1.695	2.260
	CLUBES:	0	0	0
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	s/inf.
§ REINTA Y TRES				
	HOGARES:	2	53	1.030
	ASOCIACIONES:	1	230	300
	CLUBES:	2	380	541
	SERV. EXTERNOS:	1	s/inf.	120
§ TAL				
	HOGARES:	92	2.938	La información disponible no es completa.
	ASOCIACIONES:	139	50.356	
	CLUBES:	179	16.228	
	SERV. EXTERNOS:	51	La información disponible no es completa	

NOTA: Servicios Externos incluye UNI 3 (Universidades de la Tercera Edad), Centros Diurnos, Refugios Nocturnos y Otros.

FUENTE: Registro Nacional de Instituciones del Área de Prestaciones Sociales del BPS. 2006.

Las instituciones registradas en el RNI, son dirigidas por voluntarios con los que el Banco de Previsión Social, establece un primer vínculo para llegar a los destinatarios finales de las políticas, que son los adultos mayores usuarios de dichas instituciones.

Podemos acercarnos - en forma indirecta por no contar con estudios específicos - a medir la participación, al menos la participación pasiva, de los adultos mayores en sus instituciones, con datos de la cantidad de usuarios que estas tienen.

La mayoría de los usuarios de estas instituciones pertenecen a Asociaciones de Jubilados y Pensionistas (50.356), de éstos, los Departamentos que cuentan con mayor proporción de usuarios de asociaciones son: Montevideo (27%), Salto (13%), Canelones (8%) y Paysandú (7%).

En relación a clubes de personas mayores, de un total de 16.228 usuarios, el registro muestra que un 29% son de Montevideo, 19% en Canelones, 11% en Colonia y Rocha con 7%. Mientras que no se encuentran clubes registrados en los Departamentos de: Cerro Largo, Río Negro y Tacuarembó.

Los Hogares de ancianos, tienen un total de 2.938 residentes, y se estima que 500 adultos mayores son dirigentes voluntarios de los mismos. La mayor cantidad de residentes se encuentran en los Hogares de Montevideo (26%), Colonia (15%) y Canelones (12%).

Se puede afirmar que los adultos mayores a los que el Banco de Previsión Social llega en su política de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, son fundamentalmente usuarios de organizaciones gremiales de jubilados y pensionistas.

Esta participación no se limita a actividades gremiales, ya que algunas asociaciones también ofrecen servicios a sus asociados, como es el caso de AJUPENSAL en Salto que brinda servicios de salud y funciona prácticamente como una mutualista, si bien su comisión directiva realiza actividades gremiales. Otras asociaciones también realizan actividades sociorecreativas como por ejemplo reuniones, paseos, fiestas de fin de año, etc.

No obstante los más de 50.000 usuarios registrados en las asociaciones, en relación a poco más de 16.000 usuarios de clubes y menos de 3.000 residentes en Hogares, así como de unos 500 dirigentes voluntarios de estos hogares, muestran que son una importante mayoría aquellos que participan, aunque no sea en forma activa, de organizaciones con fines reivindicativos, donde la actividad gremial es el primer objetivo.

V. Asociaciones de Jubilados y Pensionistas en Uruguay. Un ejemplo de empoderamiento de los adultos mayores.

V.1 Algunos antecedentes

En Uruguay no hay todavía una política nacional integral dirigida a las personas mayores, a pesar de esta carencia, hubo siempre una visualización de la importancia y del peso de este colectivo - por la cantidad de personas con relación a otros grupos de la población, por la importancia organizativa, importancia gremial, e importancia electoral - y se buscó atender sus demandas económicas, aunque muchas veces en forma descoordinada con otras acciones de política.

Históricamente la Seguridad Social ha jugado un papel destacado en lo que tiene que ver con la distribución de recursos en políticas sociales, con prestaciones económicas dirigidas a adultos mayores y con la respuesta a las demandas de grupos de interés como por ejemplo diferentes gremios de trabajadores y organizaciones de jubilados y pensionistas.

La Seguridad Social ha ocupado un importante lugar en la agenda política y ciudadana del Uruguay, es así que desde fines del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX se generó un importante cúmulo de leyes que fueron configurando un sistema de previsión social con buena cobertura poblacional, así como en calidad y cantidad de prestaciones. Esto se dio especialmente para los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), que conciernen principalmente a adultos mayores.

Desde mediados de los años '50, en que empezó una fase de estancamiento de la economía uruguaya, la calidad de las prestaciones sufrió un deterioro, por el descenso del valor real de las prestaciones por pasividad, y esto se mantuvo hasta fines de los '80, década de la restauración democrática, durante la cual jugaron un importante papel las organizaciones de la sociedad civil.

En el contexto de crisis económica se empiezan a hacer visibles los factores estructurales de crisis del sistema previsional. Por un lado, su madurez y el envejecimiento de la población, por otro lado los problemas del mercado laboral, desempleo, informalidad, así como la caída sistemática de los ingresos de los trabajadores activos, que se hacen sentir negativamente en el financiamiento del sistema de seguridad social.

Ante las dificultades para hacer frente a los pagos de las prestaciones, la estrategia utilizada por las administraciones de turno – que el Dr. Rodolfo Saldain (1995) llamó “la estrategia del avestruz” - fue la de bajar el valor de las mismas, mediante deficientes mecanismos de ajustes de las pasividades con respecto al costo de vida, que llevaron a la depreciación de su poder adquisitivo.

Como señala Papadópulos (1992), analizando este período: “los gastos en pasividades programados por el gobierno, comprometidos ante el FMI y recomendados por el Banco Mundial, eran una variable de ajuste del déficit fiscal que se pensaba reducir por medio del control del reajuste automático del valor de las pasividades”.

Los aumentos se daban en forma discrecional, en los momentos y con los porcentajes que se consideraran conveniente, por lo tanto los jubilados y pensionistas se veían perjudicados por la inestabilidad y la falta de seguridad sobre sus ingresos.

Según Saldain, esta utilización del valor de las pasividades como variable de ajuste del sistema, llevaron a los beneficiarios a una verdadera rebelión, con la cual se solidarizó la enorme mayoría de la población.

V.2 Las asociaciones de jubilados y pensionistas, como un nuevo actor social

Históricamente la contienda por la distribución del ingreso se daba entre dos actores sociales considerados antagónicos, los trabajadores y los empleadores.

Los jubilados y pensionistas se encontraban organizados desde las décadas del '50 y '60, pero es a fines de los '80 cuando su irrupción en la escena reivindicando las condiciones de los ajustes de las pasividades los encuentra con mayor fuerza organizativa, con mayor empoderamiento, asumiéndose como el tercer actor en la contienda por la distribución del ingreso. Tanto que consiguen reorientar gran parte del mismo hacia ese sector.

Los jubilados y pensionistas organizados consiguieron a fines de la década de los ochenta, que el procedimiento de ajuste de los montos de jubilaciones y pensiones quede establecido en la Constitución de la República, logrando así una garantía jurídica muy importante.

Para ésto se realizó un Plebiscito que reformó la Constitución en 1989, y ese plebiscito fue apoyado por la inmensa mayoría de la sociedad uruguaya, el 83% de los votantes lo apoyaron, como consecuencia: ***En el artículo 67 de la Constitución de la República se establece el incremento de la prestación según la evolución del Índice Medio de Salarios, como mínimo, en la misma oportunidad en que se incrementen los salarios de los funcionarios públicos.***

Esto ha sido planteado en un proyecto iberoamericano sobre la situación de los adultos mayores³, al analizar la *seguridad económica* de éstos, para conocer sus niveles de pobreza, así como niveles de vida, tranquilidad e independencia económica, se planteó que en Uruguay a diferencia de muchos de los países participantes en el proyecto, existe para los beneficiarios de prestaciones de pasividad, la seguridad jurídica del ajuste o revaluación de la prestaciones en lo que refiere a la forma y al momento de realización.

Porque para analizar la seguridad económica de los adultos mayores, importa considerar los montos de los ingresos percibidos, pero también importa la asiduidad con que reciben esos ingresos y si tienen la posibilidad de conocer con certeza los momentos y los porcentajes en que esas pasividades van a ser incrementadas.

En este sentido, aún con ingresos relativamente bajos, muchos de los cuales no son suficientes, los adultos mayores uruguayos tienen la tranquilidad de saber cuándo, con qué periodicidad les corresponde cobrar aumentos, ajustar los montos, y en qué proporción será el incremento.

La promoción del plebiscito por la reforma del artículo 67 de la Constitución, pone en el escenario una importante y eficaz fuerza organizativa de adultos mayores, con la constitución a fines de 1989 de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas, que agrupa a las más numerosas y significativas asociaciones de dicho colectivo.

V.3 Del bipartismo al cuatripartismo

Desde esos años hasta la actualidad, los jubilados y pensionistas organizados han modificado las relaciones de poder, consiguiendo estar presentes en ámbitos de poder político, como la ocupación del cargo de Director Social, como representante de los jubilados y pensionistas del BPS mediante elecciones directas a partir de 1992, la participación en actividades de gobierno que ya se mencionaron, como Consejo de economía, Mesas interinstitucionales de políticas sociales, Mesas de trabajo del Dialogo Nacional de Seguridad Social, etc.

En estos ámbitos de decisión ya no alcanza el bipartismo constituido por trabajadores y empresarios, ni el tripartismo en el que se suman representantes del gobierno a los

³ OISS. Proyecto: *Situación, necesidades y demandas de las personas mayores en Iberoamérica*. Comprende principalmente: Situación demográfica, Marco jurídico e institucional, Seguridad económica y Redes de recursos socio-sanitarios.

mencionados actores, sino que ahora se trata de discutir y decidir por cuatripartismo: trabajadores, empresarios, gobierno y jubilados y pensionistas. Estos últimos, realizando una labor de continuidad de la experiencia sindical acumulada en sus años de trabajadores activos.

Esta modalidad democrática de tomar decisiones, tiene su razón de ser en coyunturas políticas favorables a esta participación, pero deviene de una legitimación social por parte de la población uruguaya que, a partir de aquel plebiscito constitucional de 1989, optó por apoyar valores de igualdad y solidaridad, que se entendió representaban las organizaciones de jubilados y pensionistas, incluso en contra de cálculos racionales de conveniencia para muchos de los votantes de ese plebiscito, como lo señala Papadópulos (1992).

VI. Consideraciones finales

Como se señala en el título de este trabajo, se trata de una aproximación descriptiva, tanto en la discusión conceptual como en el intento de análisis de algunos ejemplos de participación en organizaciones vinculadas al Instituto de Seguridad Social (BPS), por lo que se considera de interés seguir trabajando para ahondar en estos análisis.

En este sentido, seguramente ayudará el contar con insumos provenientes de los estudios que se están diseñando en la Asesoría en Políticas de Seguridad Social. Entre ellos, los relevamientos sobre Adultos Mayores y Organizaciones de adultos mayores.

Probablemente haya que rever la clasificación presentada sobre modalidades, niveles y tipos de participación, ya que se trata de algo muy primario que responde a la necesidad de un acercamiento a las heterogeneidades de la participación en sí.

Con este acercamiento se intenta plantear algunas preguntas sobre qué se quiere decir cuando se habla de participación, señalar que no es lo mismo colaborar pagando una cuota social que tener responsabilidades de dirección de una institución u organización, aunque ambas acciones son acciones de participación. Así como tampoco es lo mismo participar en una movilización gremial que hacerlo en paseos y excursiones.

Pero esos tipos de diferencias no permiten aseverar que una forma de participación sea “mejor” o “superior” a otra, sino que permite visualizar diferentes formas de acceso a la inclusión social, a la integración en grupos de pares y a la satisfacción de necesidades diversas y cambiantes; pero cualquiera de ellas lo suficientemente importante como para que se piense en diseños de programas que ofrezcan abanicos de opciones para la participación de este importante sector de la población.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Cruz, A. y Pérez, L. *Envejecer ayudando. Envejecer aprendiendo. Investigación sobre adultos mayores, voluntariado y servicio cívico*. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo. 2006.

Engler, Tomás. *El empoderamiento de adultos mayores organizados en la búsqueda de un nuevo contrato social: experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo y la Red Tiempos*. Rev. Panam Salud Pública/Pan Am/Public Health 17 (5/6), 2005.

Fassio, Adriana. *Redes solidarias entre pares. ¿Una alternativa posible para las personas de edad?*. Ponencia presentada en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector, Buenos Aires, 12 al 14 de setiembre de 2001.

Gascón, Silvia. *Los movimientos sociales y la participación social de los mayores*. Doc. presentado a la 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 el envejecimiento, Madrid 2002. CEPAL – CELADE. Buenos Aires, Argentina, 14-16 de noviembre de 2005.

Moreno, Luis. 2000. Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social. Barcelona, Editorial Ariel S.A. pp.74-82.

Papadopoulos, Jorge. *Seguridad Social y política en el Uruguay*. CIESU, 1992.

Saldain, Rodolfo. *Reforma Jubilatoria. El nuevo modelo previsional. TEXTO Y CONTEXTO*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 1ª. Edición noviembre de 1995.

www.worldbank.org PPT con diapositivas sobre el concepto de *empoderamiento*