



# MAPEO DE LA INSTITUCIONALIDAD

SOBRE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

# **MAPEO DE LA INSTITUCIONALIDAD**

**SOBRE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**

Presenta

**Instituto Nacional de las Personas Mayores**

Elaboración del documento:

**Andrea Palma**

**Valentina Perrotta**

Montevideo, octubre de 2017.

**Ministerio de Desarrollo Social**

**Instituto Nacional de las Personas Mayores**

Av. 18 de julio 1453, Piso 8

CP. 11200

Tel/ Fax: (598) 2400.03.02 int 3822

[inmayores@mides.gub.uy](mailto:inmayores@mides.gub.uy) / [inmayores.mides.gub.uy](http://inmayores.mides.gub.uy)

Montevideo, Uruguay

ISBN: 978-9974-715-73-8

Diseño: Roberto Cancro

Impresión:



## Índice

<b>1.</b>	Presentación.....	8
<b>2.</b>	Marco conceptual.....	12
<b>3.</b>	Objetivos del mapeo.....	19
<b>4.</b>	Metodología.....	19
<b>5.</b>	Principales resultados del mapeo.....	21
<b>6.</b>	Conclusiones y reflexiones.....	35
<b>7.</b>	Bibliografía.....	40
<b>8.</b>	Anexo.....	42



## Prólogo

Actualmente nuestro país se encuentra en un momento estratégico en lo que refiere a la protección de los derechos humanos de las personas mayores, debido a la reciente ratificación por parte de Uruguay de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Este instrumento es una herramienta extraordinaria, pues se trata del primer tratado jurídicamente vinculante a nivel mundial que promueve a las personas mayores como sujetos de derechos humanos y expresa la responsabilidad que tienen los Estados de generar acciones y políticas públicas dirigidas a las personas mayores.

En este marco, se presenta este novedoso documento que constituye un trascendental insumo para la elaboración de políticas públicas en materia de envejecimiento y vejez pues mapea la institucionalidad en la materia a nivel de todo el territorio nacional, y da cuenta del trabajo coordinado entre el Instituto Nacional de las Personas Mayores y los gobiernos departamentales. Merece un destaque especial la gran receptividad y disposición para el trabajo conjunto que han mostrado estos organismos en la realización del relevamiento.

La presente investigación permitió conocer las acciones y recursos destinados a nivel departamental para las personas mayores. Sumado a la generación de conocimiento, su desarrollo también posibilitó la concreción de un acuerdo político, propiciando la creación de un espacio institucional específico en la órbita del Congreso de Intendentes para abordar las temáticas relativas a la población mayor. Simultáneamente, el enfoque de las intervenciones refleja una mayor incorporación del paradigma de derechos. Claramente estos movimientos dejan en evidencia que a nivel del Estado se están gestando transformaciones que buscan ubicar a las personas mayores como sujetos de derecho.

Para el Instituto Nacional de las Personas Mayores, como organismo rector, este trabajo significa un notable avance hacia el fortalecimiento institucional, por la generación de alianzas con actores clave, como lo son los gobiernos departamentales, que permiten alinear la base conceptual con la que se interviene.

**Adriana Rovira**

Directora del Instituto Nacional de las Personas Mayores



## 1. Presentación

A partir del año 2008 comienza a producirse en Uruguay un proceso de transformación institucional que permite dar un giro en la forma y en el impacto de las intervenciones públicas dirigidas a las personas mayores. Esta transformación tiene como ejes centrales la creación de una institución rectora en temas de envejecimiento y vejez, la creación de políticas de base nacional y de estrategias de articulación y coordinación interinstitucionales.

La Ley N° 18.617, promulgada en octubre de 2009, creó el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores), en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, como organismo rector en políticas de envejecimiento y vejez. El Instituto tiene entre sus competencias la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales relativas a la población mayor.

Inmayores es un instituto joven, promotor de una visión integral de la vejez que surge en una arquitectura institucional que abordaba a esta etapa de la vida de forma fragmentada, centrándose principalmente en la seguridad social y la salud. Este hecho significa un gran esfuerzo para este Instituto, dado que desde su etapa embrionaria la tarea de la nueva institucionalidad resulta ser bastante compleja en la medida en que tiene que legitimarse frente a una estructura social e institucional existente, pero también frente a la generación de políticas que trasciendan las lógicas sectoriales<sup>1</sup> (Rovira, 2015).

El reconocimiento por parte de los organismos vinculados a la vejez y el envejecimiento de la función del Inmayores en la conducción de una conceptualización común en relación de las personas mayores, resulta ser un elemento decisivo para una adecuada coordinación de políticas públicas que promuevan los derechos de este grupo de población.

Además de la necesaria conceptualización común, la tarea de coordinación implica también el desarrollo de una agenda pública con carácter de política nacional que permita integrar a los diversos sectores a una misma matriz operativa de acción y comprensión sobre el envejecimiento y la vejez.

(1) Se entiende por lógicas sectoriales aquellos sistemas y políticas que se estructuran en orden a garantizar el ejercicio de derechos específicos tales como la salud, vivienda, trabajo, etc.



Los gobiernos departamentales y municipales son actores de gran importancia en la vida cotidiana de las personas mayores, por lo que es clave mejorar las coordinaciones y articulaciones posibles entre éstos y el Inmayores.

Desde el Inmayores, la División de Articulación y Participación despliega su trabajo en el territorio a través de la figura de los referentes territoriales del Inmayores. Se trata de técnicos/as que se encargan de trasladar los lineamientos del Instituto al departamento donde desempeñan su actividad laboral. Se habilita de ese 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.

En ese marco, el Inmayores se propuso la realización de un mapeo de la institucionalidad sobre el envejecimiento y vejez en los gobiernos departamentales.

Cabe mencionar que este esfuerzo de diagnóstico se enmarca en dos procesos a tener presente: la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la construcción e implementación del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (2016-2019).

La aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2015<sup>2</sup> y su posterior ratificación por parte de nuestro país en agosto de 2016 representa un hito dado que constituye el primer instrumento vinculante de derechos humanos para personas mayores a nivel mundial. Este tratado instala un nuevo marco de trabajo con impactos no sólo a nivel normativo, sino también como instrumento político que extiende el proceso de ampliación institucional y definición de políticas públicas dirigidas a las personas mayores.

Asimismo, la aprobación de la Convención significa un gran avance en el cambio de paradigma en torno a la vejez y el envejecimiento, ubicando a las personas mayores como sujetos de derecho. Se trata de una moderna herramienta educativa y de sensibilización y un instrumento político para el reconocimiento de derechos específicos de todas las personas mayores.

(2) Uruguay es uno de los cinco países firmantes, junto con Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica. Fue ratificada por Uruguay el 24 de agosto de 2016 y nuestro país fue el primero en realizar el depósito del instrumento de ratificación. A la fecha de publicación de este documento, son cuatro los países que han depositado el instrumento de ratificación en la OEA: Uruguay, Costa Rica, Bolivia y Chile.

En la Convención queda claramente establecida la decisión de los Estados parte de incorporar y dar prioridad al tema del envejecimiento en las políticas públicas, así como de destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para lograr una adecuada implementación y evaluación de las medidas especiales puestas en práctica. Específicamente, en el artículo 4, los Estados parte se comprometen a promover instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral.

Por otra parte, es necesario señalar que el Inmayores lideró el proceso de construcción del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (2016-2019), que constituye el instrumento donde se plasman los compromisos en materia envejecimiento y la vejez de los organismos del Estado. Cabe señalar que este Plan toma como guía la Convención, y se estructura a partir de los derechos proclamados en la misma.

En este marco, este mapeo de la institucionalidad a nivel departamental busca fortalecer el trabajo de coordinación de Inmayores en el territorio, implementando y dando seguimiento junto con los gobiernos departamentales a los acuerdos establecidos en el mencionado plan.

El presente documento recoge los principales resultados del mapeo realizado en el año 2016, que tuvo como objetivo conocer la institucionalidad de envejecimiento y vejez en los gobiernos departamentales relevando las siguientes dimensiones: 1. existencia de una institucionalidad específica para la protección de derechos de las personas mayores y sus características, 2. recursos humanos y presupuesto, 3. bases conceptuales y características de las intervenciones y iv. análisis FODA de los propios equipos.

Este trabajo se organiza del siguiente modo. El primer apartado presenta los principales elementos teóricos y la justificación de la relevancia de la investigación realizada. A continuación se presentan los objetivos y la metodología del mapeo. El siguiente apartado presenta los principales hallazgos. Finalmente se presenta un apartado de reflexiones finales.



## 2. Marco conceptual

### 2.1 Institucionalidad y rectoría en políticas de envejecimiento y vejez en el marco de los derechos humanos

El acelerado proceso de envejecimiento de la población en la región sumado al cambio en el paradigma de abordaje hacia las personas mayores ha determinado que se conviertan en un grupo específico para la protección y el reconocimiento de sus derechos. Ante este escenario, en los últimos quince años, se crean nuevas institucionalidades que tienen como objetivo ejercer la rectoría en vejez y envejecimiento.

Se entiende que un organismo rector es aquél 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, instalando ciertos temas de forma natural con la profundidad y la complejidad necesarias y con el objetivo de superar la fragmentación de las políticas sectoriales y colocar una mirada global e integradora que proteja los derechos de los sujetos a los que se dirige la política pública.

El surgimiento de instituciones rectoras en materia de envejecimiento y vejez contribuye al ingreso del enfoque de derechos de forma intencional y explícita. Como se ha señalado, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores representa un hito en materia de protección de los derechos de las personas mayores. El objeto de la misma es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Si bien este hecho es un avance muy significativo en términos normativos, cabe reconocer que este cambio de paradigma hacia la concepción de las personas mayores como sujetos de derecho convive con otros enfoques denominados deficitarios muy presentes en la institucionalidad pública y el accionar del Estado, por lo cual se hace necesario establecer las distinciones conceptuales necesarias para identificar los diversos abordajes.

El principal objetivo del enfoque de derechos es coadyuvar en la elaboración de políticas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, distanciándose de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades (Giménez y Valente, 2010). 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 (Abramovich, 2006).

Giménez y Valente (2010) realizan una interesante diferenciación entre el enfoque de derechos humanos y el enfoque de necesidades, que nos parece pertinente introducir en este apartado conceptual, dado que es desde el enfoque de derechos que se realiza y se orienta el análisis y las recomendaciones del mapeo.

El enfoque de derechos se basa en valores universales, siendo el Estado portador de obligaciones respecto a la garantía de estos derechos. Este enfoque coloca en el centro a las personas, con una visión integral e intersectorial en las intervenciones. Por su parte, las necesidades no son necesariamente universales, no tienen valor de obligación y no se pueden demandar su cumplimiento por parte del Estado. Las necesidades se asocian con el “tener”, en un marco temporal acotado y no necesariamente sostenible en el tiempo. Este tipo de enfoques mantiene un abordaje sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas. Sumado a esto, a diferencia de los derechos humanos, que son indivisibles dada su interdependencia, las necesidades se pueden priorizar y pueden ser alcanzadas por medio de metas o resultados. Contrariamente, los derechos humanos se pueden realizar si se atiende tanto a los resultados como a los procesos (Giménez y Valente, 2010).

En los últimos años, varios autores han reflexionado acerca de las dificultades que se presentan para concebir a las personas mayores como sujetos de derecho. En la sociedad occidental, la concepción predominante sobre las personas mayores y sus problemas parte de la construcción de la vejez como una etapa de carencias, debilidad o desapego (Huenchuan, 2009). Esta concepción deficitaria de la vejez ha llevado a que las intervenciones se concentren en los que ellas no poseen en comparación con otros grupos, de acuerdo a un modelo androcéntrico de la organización y el funcionamiento de la sociedad. De esta forma, las instituciones aún no se han adaptado a la actual composición por edades de la población, ni en términos estructurales ni ideológicos, y continúan funcionando en base a un imaginario sociocultural asentado en la juventud, en el que la vejez indefectiblemente está asociada con las pérdidas (Huenchuan, 2003).

Huenchuan señala cuatro factores que obstaculizan este proceso: i. la irrupción reciente del colectivo de personas mayores como sujetos diferenciados, ii. el conflicto al que se ven sometidas las personas mayores para identificarse con un colectivo con rasgos que simbolizan marginación, enfermedad, soledad, etc., iii. la carencia de un modelo social de atención que favorezca su autonomía, y iv. las reacciones adversas frente a los supuestos privilegios que las personas mayores ya gozan.

Por su parte Hunt (2009, en CEPAL, 2017) sostiene que para tener derechos las personas deben ser percibidas como individuos diferentes unos de otros y ser capaces de formular juicios morales independientes. Asimismo, deben formar parte de la comunidad política y ser competentes para establecer lazos de empatía con los demás. Estos atributos socialmente exigibles por la sociedad para considerar a un colectivo como sujeto de derechos, resultan difíciles de cumplir en las personas mayores cuando se asimila el deterioro fisiológico a la falta de capacidad.

Es preciso reconocer entonces que la condición de vulnerabilidad que el envejecimiento conlleva para todos los seres humanos, no deriva de la edad de las personas sino de las actitudes, percepciones sociales negativas u otros factores que originan barreras que se expresan en la forma de discriminación, limitación o negación del ejercicio de sus derechos humanos. De esta manera, entendemos necesario desplazar el problema desde el individuo de edad avanzada hacia la sociedad, lo que supone concentrarse en los obstáculos sociales y no en el funcionamiento de la persona para el ejercicio de derechos. Se trata de reconocer que la sociedad margina a quienes tienen determinadas características, impidiendo la realización plena de sus capacidades y por tanto que no es la vejez la que dificulta el ejercicio de los derechos humanos sino la concepción de la vejez la que niega el goce de esos derechos (Megret, 2011 en CEPAL, 2017).

Volviendo a la función rectora de los institutos que promueven el enfoque de derechos en las políticas de envejecimiento y vejez, como ha sido señalado, este enfoque exige a la rectoría una adecuada coordinación para generar una respuesta pública articulada e integral. Asimismo, desarrollar esta función significa efectuar el control, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas implementadas para conocer el nivel de aplicación de las mismas, la dirección que toman y la necesidad de realizar posibles virajes o ajustes en función de su desempeño hacia el ejercicio de los derechos de las personas mayores.

Para rectorizar, es fundamental contar con cierta institucionalidad a nivel del Estado sobre la cual ejercer dichas funciones de orientación y guía. La institucionalidad puede definirse como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, los modelos de organización y gestión y los arreglos institucionales (Franco, 2004).

Siguiendo a North (1993), las instituciones son las reglas de juego, formales e informales, que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos actores. Son instrumentos que pueden facilitar o restringir el avance de las acciones en la medida en que tienen la posibilidad de proporcionar los mecanismos, instrumentos y recursos para asegurar la efectividad de los derechos (Jusidman, 2007, en Huenchuan, 2016).

Las políticas públicas existen en el marco de las instituciones, las que aportan importantes parámetros para el planteamiento de los problemas, la toma de decisiones y su solución, sea esta positiva (acción) o negativa (latencia o inactividad), influyendo en la calidad de los efectos sociales y económicos de las políticas. Una institución pública se origina a partir de un acuerdo político para atender un problema específico, y actúa para satisfacer una necesidad sobre la base de normas y reglas, que a su vez tiene una carga de significado y de deber moral y ético que afecta la forma de concebir el problema o la carencia que le da principio (Székely, 2006; Repetto y Chudnovsky, 2008 en Huenchuan, 2016).

En particular, las políticas de vejez se entienden como aquellas acciones organizadas por el Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual. Son aquellos asuntos socialmente problematizados que han logrado ocupar un lugar en la formación de la Agenda de Gobierno (Huenchuan, 1999). A nivel de las instituciones y las políticas públicas de envejecimiento y vejez, rectorizar significa generar un posicionamiento material y simbólico que contribuya en la construcción conceptual de un discurso sobre el sujeto de la intervención estatal. La institucionalización de la función rectora ubica un orden de producción conceptual en el tema de referencia, poniendo el acento en la articulación como aspecto sustantivo a promover.

Para ello, debe desarrollar una estrategia combinada: por un lado, aumentar las capacidades técnicas del sector de intervención y, por otro, desarrollar una agenda pública coordinada con carácter de política nacional que permita integrar a los diversos sectores a una misma matriz operativa de acción y comprensión sobre el envejecimiento y la vejez (Rovira, 2015).

Ahora bien, el ejercicio de la rectoría en materia de envejecimiento y vejez no está exento de obstáculos. El establecimiento de objetivos suprainstitucionales requiere un nivel de autonomía y jerarquía institucional tal que resulta difícil de alcanzarse sin respaldos normativos y presupuestales (Inmujeres, 2012). Siguiendo a Jusidman, “la consolidación de la institucionalidad pública dirigida a las personas mayores en la región aún presenta un sinnúmero de dificultades. Sin embargo, su sola existencia es un buen punto de partida” (Jusidman, 2007 en CEPAL, 2012,).

La actual institucionalidad a cargo de los asuntos de la vejez a nivel nacional varía de un país a otro. En algunos países se ha creado una institución particular (Argentina, México, Chile, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, y otros), sean Consejos integrados por organismos del Estado, y en algunos también por la sociedad civil, o bien Secretarías, Institutos o Servicios (Huenchuan, 2004). Esta diversidad en las modalidades organizacionales da cuenta del desarrollo de procesos institucionales con distintas características.

En el caso de Uruguay, la Ley N° 18.617, promulgada en octubre de 2009, creó el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) en la órbita del Ministerio de Desarrollo

Social como organismo rector en políticas de envejecimiento y vejez. El Instituto nace en una arquitectura institucional que abordaba el envejecimiento y la vejez de forma fragmentada y bajo una lógica sectorial centrada en la seguridad social y la salud. Esta nueva institucionalidad genera un proceso de ruptura con esa forma histórica de intervención estatal y se plantea el desafío de permear una nueva forma de concebir a las personas mayores de manera integral, basada en derechos, bajo una visión no normalizadora ni deficitaria de la vejez. También incorpora la perspectiva de género y de curso de vida, considerando que todas las personas envejecen de distinto modo y que existen desigualdades de género en el proceso de envejecimiento de varones y mujeres.

Ahora bien, en el proceso de instalación de una institucionalidad rectora es importante comprender el fenómeno que Landau (1972) llama “redundancia”. Dicho concepto hace referencia a que las acciones de los organismos sectoriales previamente instalados pueden favorecer u obstaculizar el proceso de legitimidad de la nueva institucionalidad rectora. En este sentido, la base preexistente podría contribuir a aumentar la efectividad de la institucionalidad rectora, pero también transformarse en un mecanismo para aislar y debilitar su actuación.

Un elemento decisivo para que la institucionalidad rectora pueda efectivamente ejercer su rol es que el mismo sea legitimado, es decir que sea validado a partir de un proceso de distintos acuerdos y tensiones a partir de las capacidades políticas y organizativas de cada país. Siguiendo a Repetto, se entiende por legitimidad: “los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión” (Repetto, 2007). Como señala Bourdieu (1996), las políticas públicas como acciones estatales, inciden en la dinámica de distribución de poder del campo social, legitimando y regulando actores y grupos sociales.

En la actualidad, es indudable que las instituciones destinadas a las personas mayores están ganando espacio en el quehacer de las administraciones gubernamentales, lo que les permite visibilizar los intereses y necesidades de este grupo en la agenda pública y de gobierno. A fuerza de bregar por su reconocimiento, en algunos países estas instituciones han ido convirtiéndose en interlocutores válidos para el diálogo político, siendo conscientes de la necesidad de establecer alianzas y de transversalizar el tema en el resto del aparato del Estado y teniendo confianza en lo que puede hacer la sociedad civil, sea por medio de la academia o las organizaciones sociales, para mejorar la situación de las personas mayores (Huenchuan, 2016).

Es por todo lo anteriormente expuesto, que resulta pertinente indagar acerca de las características de la institucionalidad responsable de las políticas de envejecimiento y vejez en los gobiernos departamentales, en la medida en que constituyen actores clave para el ejercicio de los derechos de las personas mayores y aliados estratégicos del Inmayores.



## 2.2 La coordinación de las políticas públicas de envejecimiento y vejez en el territorio

El territorio, además de ser el soporte físico de actividades y procesos económicos, es un medio de transformación social. Tiene un carácter multidimensional: contiene un espacio económico y de empleo, un hábitat de la vida cotidiana, un sistema de relaciones sociales de género, un espacio geográfico y diversas identidades sociales, históricas y culturales (CEPAL, 2016).

La dimensión territorial en los últimos años ha adquirido gran relevancia para la elaboración e implementación de las políticas públicas. Se ha generado una paulatina aproximación de los servicios públicos al territorio adaptándose a las características locales. Dicha territorialización de la política pública requiere de una fuerte coordinación interinstitucional para el correcto abordaje en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental.

La coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por lo antes dicho, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: i. evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii. reducir las inconsistencias de las políticas; iii. asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv. atenuar el conflicto político y burocrático y v. promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998 en Licha y Molina 2006).

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Distinguimos cuatro tipos de sinergias, a saber: i. cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; ii. de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; iii, de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y iv. de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales (Licha y Molina, 2006).

El presente mapeo se considera una instancia de gran pertinencia para la mejora de la coordinación del Inmayores con los gobiernos departamentales, a partir de un conocimiento profundo de sus condiciones materiales, jerárquicas, de sus marcos conceptuales de abordaje y de sus intervenciones concretas.



## 3. Objetivo del Mapeo

### 3.1 Objetivo general

Mapear la institucionalidad de envejecimiento y vejez en los gobiernos departamentales como insumo para el fortalecimiento de la coordinación entre el Instituto Nacional de las Personas Mayores - en su rol rector de políticas públicas de envejecimiento y vejez - y los gobiernos departamentales.

### 3.2 Objetivos específicos

- 1)** Conocer el estado de situación de la institucionalidad dirigida a las personas mayores a nivel departamental para clasificarlas en función de su grado de avance respecto a los compromisos asumidos en la Convención, de modo de orientar las estrategias de trabajo, identificando espacios de trabajo complementarios para contribuir a una mejor utilización de los recursos ya existentes así como vacíos de intervención.
- 2)** Contar con información sobre las posibilidades, alcances y limitaciones que cada gobierno departamental presenta para implementar el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, con la finalidad de ordenar y planificar acciones conjuntas.
- 3)** Elaborar una línea de base con la cual evaluar el impacto de la puesta en marcha del Segundo Plan, que contribuya al monitoreo del mismo.
- 4)** Construir un mapeo de demandas de capacitación de parte de los gobiernos departamentales.
- 5)** Contribuir en la definición de políticas públicas de calidad sensibles a las realidades locales y a los aportes de la sociedad civil.
- 6)** Aportar a la unificación de la base conceptual con la que se aborda a las personas mayores, contribuyendo al fortalecimiento del enfoque de derechos.

## 4. Metodología

### Descripción de la pauta de entrevista y dimensiones de análisis

Con el objetivo de conocer las distintas dimensiones de la institucionalidad en materia de envejecimiento y vejez de los gobiernos departamentales es que se optó por diseñar una pauta que indague sobre distintos aspectos: tipo de estructura, equipos de trabajo y presupuesto, base conceptual, características y diseño de las intervenciones, objetivos y metas para el quinquenio. Asimismo, en base a estas dimensiones, se buscó la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas mediante un análisis FODA realizado por los propios entrevistados.

### Dimensiones de análisis

- 1)** Existencia de una institucionalidad específica para la protección de derechos de las personas mayores. Identificación del tipo de estructura (área, comisión, programa, referente) que diseña e implementa políticas públicas en materia de envejecimiento y vejez. Incluye el relevamiento de aspectos como su denominación, la fecha y naturaleza de su creación así como la ubicación dentro del organigrama de la Intendencia departamental.
- 2)** Recursos humanos y presupuesto. En este módulo se indaga sobre las características de los equipos que integran las estructuras. Esto implica relevar el total de integrantes, la formación específica sobre envejecimiento y vejez y la carga horaria de trabajo. También se releva información sobre la existencia de programas de capacitación para los equipos, sobre las temáticas que abordan y la modalidad de los mismos.
- 3)** Por otro lado, se indaga sobre la existencia de una planificación y de presupuesto en la medida que constituyen herramientas necesarias para orientar las acciones, proyectar objetivos y metas, asociando los recursos humanos y financieros para su logro.
- 4)** Características del diseño y la intervención: este módulo cuenta con tres secciones. En la primera se busca conocer la base conceptual con que se trabaja, es decir los documentos de referencia, el marco jurídico internacional y el lenguaje utilizado por los espacios relevados. En la segunda sección, se exploran las características de la intervención, detallando el tipo de acciones que despliegan. Por último se efectúa un mapeo sobre las coordinaciones y articulaciones del espacio con los organismos estatales, la academia y la sociedad civil.

## 5. Principales resultados del mapeo

### 5.1 Existencia y características de la institucionalidad

A partir del mapeo efectuado por Inmayores en todo el territorio nacional se arribó a que doce intendencias cuentan con un área dirigida a las personas mayores. Este número surge de las respuestas afirmativas a la pregunta “¿La intendencia cuenta con una estructura responsable de coordinar, diseñar o implementar políticas de envejecimiento y vejez?”.

De esas doce, siete tienen este mandato de forma exclusiva, lo cual representa un aspecto muy positivo ya que permite realizar el abordaje a partir de la especificidad de las personas mayores. Las otras cinco comparten su área de intervención con otras temáticas, dos con discapacidad y tres se encuentran dentro de un área más amplia (políticas inclusivas, de familia, género y generaciones). Si bien se trata de un avance que cuenten con un área para personas mayores aunque sea de manera compartida, también entendemos que, al quedar incluida dentro de un área que abarca a otras poblaciones, se corre el riesgo de una fuerte asociación de las personas mayores y de los otros colectivos con la vulnerabilidad, la dependencia o las familias, restringiendo las posibles intervenciones a estas dimensiones y perdiendo especificidad en el abordaje.

En las restantes siete intendencias, que respondieron que no existía un área responsable de la temática del envejecimiento y vejez, las situaciones varían respecto a la visibilidad de la temática y acciones desplegadas, pero es común que se implementen acciones para las personas mayores puntuales y desde áreas más amplias de bienestar social, desarrollo social o acción social. También se reproduce la asociación de las acciones hacia las personas mayores con áreas encargadas de colectivos que son considerados “vulnerables” como las mujeres, las personas con discapacidad o los niños/as, no reconociendo la especificidad e integralidad que adquiere el abordaje de cada colectivo. Cabe señalar que en algunos casos, se cuenta con hogares o centros diurnos para personas mayores, a pesar de la inexistencia de un área programática a cargo de la población mayor, reproduciendo la lógica de cubrir una necesidad, acotada a la dependencia. Es importante también indicar, que en algunas intendencias se reconoce que no contar con un área específica representa una debilidad. En ciertos casos manifiestan que es un objetivo para el quinquenio lograr instalar áreas específicas.

En relación al nombre que adquieren las áreas de personas mayores, cabe destacar que la mayoría son oficinas o secretarías e incluyen la denominación “Adulto Mayor” y que al momento del mapeo solo una de ellas utiliza la denominación “Personas Mayores”. Consideramos que sería una buena iniciativa que estas áreas pudieran adoptar el nombre consensuado a nivel de la Convención Interamericana, que es personas mayores, nombre acorde al lenguaje inclusivo. La importancia que tiene el lenguaje y la forma de nominar a los sujetos de la política es superlativa, e impacta en la subjetividad de los sujetos objetivo de la misma. La utilización del masculino como un término genérico ha sido fuertemente criticada por los movimientos y la academia feminista debido a que invisibiliza a las mujeres. Si bien la inclusión del enfoque de género no se garantiza ni se agota con el uso del lenguaje inclusivo, éste es un instrumento muy valioso para contribuir a la visibilización de las mujeres y sus aportes y demandas en el quehacer político.

**Figura 1.** Existencia de institucionalidad sobre envejecimiento y vejez según especificidad, año 2016



Fuente: elaboración propia en base al mapeo

Respecto a la fecha de creación de las áreas resulta que diez de las doce han surgido a partir del año 2005 y dos de ellas con anterioridad: la Secretaría para el Adulto Mayor de la Intendencia de Montevideo, que fue creada en 1990 y la Oficina del Adulto Mayor de la Intendencia de Rivera creada en el 2000. Se destaca el caso de Montevideo como pionero en la materia, además de que se observa que la visibilidad de los asuntos del envejecimiento y la vejez comienza a darse mucho más tarde en el resto del país.

**Cuadro 1.** Nombres de las áreas de personas mayores según departamento, año 2016.

DEPARTAMENTO	NOMBRE DEL ÁREA
Canelones	Área del Adulto Mayor
Cerro Largo	Secretaría del Adulto Mayor
Durazno	Oficina del Adulto Mayor
Flores	Oficina de las Personas Mayores
Maldonado	Dirección de Políticas Inclusivas
Montevideo	Secretaría para el Adulto Mayor[1]
Paysandú	Secretaría de Familia
Rivera	Oficina del Adulto Mayor
Rocha	Departamento de Adulto Mayor y Discapacidad
Tacuarembó	Oficina del Adulto Mayor
Treinta y Tres	Secretaría del Adulto Mayor y Discapacidad[2]
Salto	Unidad de Género y Generaciones

(3) En el caso de Montevideo, actualmente la denominación cambió a Secretaría de las Personas Mayores.

(4) En el caso de Treinta y Tres, actualmente la denominación cambió a “Oficina de Personas Mayores y discapacidad”.

Fuente: elaboración propia en base al mapeo

**Cuadro 2.** Año de creación de las áreas de personas mayores por departamento.

Departamento	Año
Montevideo	1990
Rivera	2000
Canelones	2005
Maldonado	2005
Paysandú	2005
Rocha	2007
Tacuarembó	2008
Flores	2011
Treinta y Tres	2011
Durazno	2012
Cerro Largo	2015
Salto	2015

Fuente: elaboración propia en base al mapeo

En relación con la ubicación en el organigrama, ocurre que todas las estructuras se sitúan en el tercer nivel, dependiendo de una Dirección de Desarrollo o Promoción Social de mayor dimensión que a su vez depende del Intendente. El hecho de depender de otra estructura más amplia, acota su nivel de autonomía porque está sujeto a la disponibilidad de recursos y presupuesto con que cuenta esa dirección y a las definiciones de prioridades políticas de cada dirección.

Si se realiza una correspondencia entre las fechas de surgimiento de estas áreas y la periodización de las políticas de envejecimiento y vejez elaborada por Inmayores (2014) se advierte que las mismas se encuentran concentradas entre la tercera y la cuarta etapa.

Recordemos que Tejera (2009) señaló en su artículo “Políticas de adulto mayor: períodos expansivos y ejes de desarrollo” que es posible vislumbrar tres momentos articuladores del carácter de las políticas de vejez y de los programas que existieron en la oferta pública del país. Plantea en este recorrido la existencia de algunos “sesgos de contenido que aportaron de modo repentino y acumulativo” a las políticas de vejez hoy existentes. Esto puede permitir comprender la oferta actual como resultado de una extensa concatenación de programas en la cual las fuerzas innovadoras buscaron responder a las diferentes demandas de cada período histórico.

La primera etapa comienza a fines del siglo XIX, iniciando las políticas tradicionales en previsión social. En ella se fundan y consolidan las políticas básicas universales de previsión social: la jubilación y la pensión por vejez. Esta etapa se caracteriza por pensar desde el sistema político a las personas viejas exclusivamente como seres de necesidades a ser cubiertas.

La segunda etapa se extiende entre la segunda mitad de la década de 1980 y finaliza alrededor de la primera mitad de la década de 1990, y se caracteriza por la ampliación de las prestaciones aunque la población destinataria de las políticas de vejez son exclusivamente las personas que contribuyeron al sistema de seguridad social y forman parte del sector llamado pasivos.

La tercera etapa que comprende desde el año 1995 al 2008 se amplía el espectro de población mayor incluyendo a las personas mayores en situación de extrema pobreza mediante el desarrollo de acciones focalizadas.

Recientemente, Inmayores ha propuesto que es posible pensar que se asiste a una cuarta etapa que ha denominado de “derechos humanos”, aunque reconoce que aún falta mucho trabajo para consolidarla. Esta etapa implica nuevas metodologías de abordaje en el campo del diseño, la ejecución y el monitoreo de las políticas públicas orientadas a las personas mayores, con un criterio inclusivo de participación y con un enfoque de derechos humanos como organizador de la agenda política.



En síntesis, teniendo en cuenta los años de creación de las áreas de personas mayores de las intendencias, podemos afirmar que cinco áreas (Rivera, Canelones, Maldonado, Paysandú, Rocha) se crearon en el período correspondiente a la tercera etapa, y la mitad de las áreas (seis) (Tacuarembó, Flores, Treinta y Tres, Durazno, Cerro Largo, Salto) lo hicieron en la cuarta etapa.

Cabe señalar que esta periodización responde a la caracterización conceptual de la tendencia general de las políticas de envejecimiento y vejez a lo largo del tiempo. Estas etapas no deben concebirse en forma lineal, ni pensar que una da paso a la otra quedando superada por ésta. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que estas caracterizaciones refieren a tendencias en las intervenciones, que pueden convivir con otras tendencias en los discursos y las acciones. De esta forma, las mencionamos en este mapeo para dar cuenta del contexto histórico en que surgen las áreas de personas mayores en las intendencias, y por tanto de las posibles influencias conceptuales, pero no significa que cada área se corresponda totalmente en su abordaje e intervenciones con la etapa conceptual en la que surgió. De hecho, se puede señalar que actualmente todas las áreas se ubican conceptualmente en la transición entre la etapa que concibe a las personas mayores como personas vulnerables y la que las concibe como sujetos de derecho.

## 5.2 Recursos humanos

En relación a los recursos humanos se observa que en la mayoría de los casos se trata de equipos pequeños, que cuentan con un coordinador/a o referente, administrativos/as y en algunos casos técnicos/as. Las personas al frente de los equipos fueron designadas políticamente y son predominantemente mujeres, (tres de cada cuatro). Por otro lado, de las doce personas coordinadoras, únicamente una de ellas ha estado en el cargo desde el año 2010, el resto han sido designadas a partir del año 2015. Esta realidad implica la ventaja de la cercanía con las máximas autoridades pero al mismo tiempo revela que la vigencia en el cargo está fuertemente condicionada por el ciclo electoral y varía en función de éste. Es decir, son probables los cambios en la dirección, lo que puede generar giros en las intervenciones, en la planificación y en algunos casos puede significar perder lo que se ha acumulado.

De la distribución por sexo de los equipos resulta que se reitera la fuerte feminización de los mismos, con una representación del orden del 75% de mujeres frente a un 25% de varones. Esta situación probablemente esté vinculada con la asociación cultural de las mujeres a las disciplinas sociales y a la visión de vulnerabilidad las personas mayores, en el entendido de que sus principales demandas son los cuidados y la asistencia.

Sumado a ello, se constata que los equipos más numerosos son aquellos que cuentan con personal desarrollando funciones fuera de la oficina como talleristas, auxiliares de servicio, en tareas de cocina y/o enfermería en hogares de larga estadía gestionados por la propia intendencia. Pero, si se consideran únicamente las personas que cumplen funciones en las intendencias, el promedio de integrantes cae sensiblemente y alcanza las 5,5 personas en promedio.

Las personas que desempeñan cargos técnicos pertenecen al área social y sanitaria, fundamentalmente a la psicología, trabajo social, enfermería y medicina. En algunos equipos se da la conjunción de estas dos áreas de formación, lo que da cuenta de la mirada sociosanitaria (más integral) que se coloca sobre las personas mayores; en otros sin embargo, aún se encuentra la mirada concentrada en el aspecto sanitario.

Ocho de las doce áreas que implementan acciones dirigidas a las personas mayores cuentan con personas con formación específica en envejecimiento y vejez, principalmente en geriatría, gerontología y en cuidados. De ellas, más de la mitad (62,5%) tienen únicamente una persona con formación específica. En ese sentido, la escasez de técnicos con determinados perfiles de formación genera que en algunas intendencias se compartan recursos humanos con otras direcciones y/o unidades. Este escenario refleja la importancia de ampliar la escasa oferta de cursos de formación especializada, que enriquezcan la mirada sobre cómo se abordan los temas de envejecimiento y vejez en Uruguay, para de ese modo fortalecer a los equipos encargados de estas políticas.

**Figura 2.** Caracterización de los equipos técnicos de las áreas de personas mayores



Fuente: elaboración propia en base al mapeo

## 5.3 Presupuesto

La planificación y el presupuesto constituyen herramientas que contribuyen al establecimiento de prioridades y metas en un determinado horizonte temporal. A pesar de la utilidad que presentan ambas herramientas, únicamente cuatro de las áreas (33%) cuentan con presupuesto propio. Carecer de presupuesto restringe la autonomía de las áreas y la capacidad de tomar decisiones y fijar metas a mediano y largo plazo. Si bien en las entrevistas se expresa que la inexistencia de un presupuesto propio no constituye un obstáculo para contar con fondos cuando son solicitados, ese hecho es un riesgo, porque pueden surgir otras prioridades o emergencias que impidan disponer de los mismos así como también el hecho de que esa disponibilidad esté sujeta a la voluntad política del/ de la jerarca.

Asimismo, la designación de presupuesto específico para personas mayores colabora en la visibilización de la temática del envejecimiento, a la vez que traduce los compromisos gubernamentales en relación a la protección de los derechos de las personas mayores en compromisos monetarios. Conocer y cuantificar el monto asignado a las personas mayores contribuye a la futura incidencia en la cantidad y calidad de las asignaciones presupuestarias destinadas por los diferentes organismos del estado para contribuir al ejercicio de los derechos de las personas mayores.

Respecto a la existencia de planificación, las áreas que cuentan con planificación superan las que cuentan con presupuesto, lo que refleja el esfuerzo por ordenar el trabajo y fijar estratégicamente metas más allá de la disponibilidad de recursos económicos. Se trata de nueve áreas (75%) que declaran contar con planificación. Sin embargo, al ahondar en el contenido de las mismas surge que se asemejan más a un cronograma de actividades que a una planificación con objetivos claros y líneas de trabajo que se direccionan hacia el cumplimiento de determinadas metas.

Vinculado con esto, se evidenció la tendencia a actuar a partir de la demanda, reaccionando ante los pedidos de apoyo y de colaboración económica para actividades puntuales que provienen desde la sociedad civil.

## 5.4 Enfoque y características de las intervenciones:

Ante la consulta sobre los documentos y materiales que orientan el accionar de los equipos, se detectan ciertos vacíos. Son pocos los que identifican materiales teóricos de referencia específicos. Los que sí lo hacen, destacan la Convención Interamericana, los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez y algunos materiales elaborados por Inmayores.

No obstante, se visualiza en ciertos casos la falta de correspondencia entre los documentos que se mencionan como base conceptual, que promueven el enfoque de derechos, y las características de las intervenciones que realizan, que analizaremos a continuación.

En relación con las características de las intervenciones dirigidas a las personas mayores priman las actividades de recreación, que comprenden, coros, talleres de expresión plástica, paseos y excursiones entre otros. Todas las áreas e incluso aquellas que no cuentan con una estructura específica para esta población cuentan igualmente con actividades de esta naturaleza para personas mayores. Podemos enmarcar esta característica de las intervenciones, en lo que se conoce como teoría de la actividad (Havighurst, 1963, Maddox, 1973 en Iacub, 2013), que establece que cuanto más activa permanezca la persona mayor, más satisfactoriamente envejecerá.

Esta corriente, es criticada desde la gerontología crítica. Se señala que este planteo “puso en práctica una nueva lectura sobre el viejo al que se le comienza a demandar estar activo, en su amplitud y falta de especificidad” (Iacub, 2013) y que puede conducir a un deber más que a una satisfacción. Iacub señala que aunque debemos tener en cuenta los innumerables efectos positivos de una vida activa, con opciones elegidas, frente a otros modelos de pasividad augurada para los viejos, esta nueva demanda social requiere ser criticada en la medida en que obtura elecciones y ofertas más singularizadas y porque puede suponer una negación encubierta al propio envejecer. Asimismo, este abordaje puede pensar en actividades que no brinden sentidos más personales al tiempo que trascendentes para los viejos (Iacub, 2011).

En materia de salud se destacan los talleres de prevención de enfermedades y en el área educativa la alfabetización digital. Las intervenciones vinculadas con los cuidados están principalmente enfocadas al apoyo a los hogares de larga estadía y a los centros diurnos mediante la transferencia monetaria directa o la provisión de talleristas y/o de materiales.

También se destaca el esfuerzo por contar con respuestas para personas mayores en situación de vulnerabilidad. No se trata de una línea de trabajo permanente sino de intervenciones concretas ante situaciones que requieren de una atención de emergencia.

Sumado a ello, surgen diversas experiencias intergeneracionales tanto en centros educativos como en centros de cuidado principalmente con niños.

Nuevos temas en la agenda pública como lo son el abuso y maltrato en la vejez comienzan a tratarse aunque sea de manera incipiente, mediante el desarrollo de talleres o charlas en la temática. El tratamiento de éstos puede generar un buen ámbito de coordinación e intercambio con Inmayores.

Respecto a la participación de las personas mayores, se observa una orientación centrada en propuestas lúdicas, recreativas y deportivas, y en menor medida orientada hacia la participación política asociada a la incidencia de las personas mayores como sujetos activos de las políticas públicas.

Otro aspecto relevado fue el entramado de organismos estatales, de la academia y de la sociedad civil con que se coordina. Lo que se visualiza es que a mayor grado de desarrollo del área, mayor es el número de organismos con que se coordina. Aquellas estructuras con desarrollo más incipiente tienen mayor coordinación con organismos de la sociedad civil y en menor grado con el Estado y la academia.

Los principales organismos centrales del Estado con que se coordina son el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio del Interior (MI) y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). También se expresa en todos los casos un fluido vínculo con otras áreas/ direcciones al interior de la Intendencia. La coordinación con la academia está experimentando un marcado crecimiento, son siete las áreas que cuentan con convenios y/o asesoramiento de la academia, siendo los principales socios las facultades de Psicología y de Ciencias Sociales, el Centro Interdisciplinario de Envejecimiento (CIEN) y el Instituto de Formación Docente. Con la sociedad civil por su parte, el vínculo es variado y existe un importante número de organizaciones con las que se coordina.

Respecto a los principales logros alcanzados, los propios equipos identifican la mayor visibilidad que han cobrado las áreas dirigidas a las personas mayores y la concreción de alianzas estratégicas con organismos del Estado para el desarrollo de determinadas acciones.

## 5.5 Análisis FODA por parte de los equipos

En este apartado se presenta una sistematización de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que los equipos de trabajo identificaron al interior de sus estructuras. Dicho análisis contribuye a obtener un estado de situación de las mismas y detectar vacíos, demandas y organizar el trabajo a futuro. Dicho análisis también constituyó un importante insumo para la construcción del apartado sobre recomendaciones y buenas prácticas.

**Cuadro 3.** Análisis FODA de las áreas de personas mayores realizado por las 19 intendencias, año 2016.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Equipos técnicos</p> <p>Articulación interinstitucional</p> <p>Alta participación y vínculo con las personas mayores organizadas</p> <p>Apoyo y voluntad política del Intendente/a</p>	<p>Inmayores como órgano rector, la alineación con las políticas nacionales, el vínculo con el instituto</p> <p>Contexto político con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)</p> <p>Participación de personas mayores organizadas</p>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Insuficiencia de recursos humanos y materiales</p> <p>No contar con presupuesto propio</p> <p>Inexistencia de planificación</p> <p>Pocos antecedentes de trabajo con políticas para personas mayores a nivel del gobierno departamental</p> <p>Falta de cobertura territorial y llegada al medio rural</p> <p>Falta de formación específica de los recursos humanos</p> <p>Falta de protocolos de atención</p> <p>La llegada a aquellas personas mayores que no están organizadas</p>	<p>Envejecimiento y vejez no son temas de prioridad en la agenda pública</p> <p>Estereotipos asociados a las personas mayores</p> <p>Ausencia de respuestas públicas en ciertas temáticas</p> <p>La percepción de que la intendencia es solo una fuente de recursos económicos</p> <p>Equipos técnicos que no tienen dedicación exclusiva a la temática de personas mayores</p>

Fuente: elaboración propia en base al mapeo

## 5.6 Agrupamiento de las Áreas de personas mayores

Uno de los objetivos específicos de este mapeo consistía en realizar un agrupamiento de las intendencias en función del grado de avance de sus áreas en relación al paradigma de protección de derechos humanos proclamado en la Convención, o en caso de no existir un área, de las acciones que desarrolla. Este ejercicio contribuye a orientar las estrategias de trabajo conjunto así como a ordenar y planificar las acciones futuras.

Con dicho objetivo, se elaboró un índice en base a determinadas dimensiones que se materializan en ciertos indicadores. En los casos en que no existe un área específica, igualmente se aplicó el índice para conocer el nivel de avance hacia la implementación del paradigma de derechos humanos.

Las dimensiones a considerar para la construcción del índice son las siguientes:

**Cuadro 4.** Dimensiones e indicadores del índice del Grado de cercanía respecto al paradigma de derechos humanos

DIMENSIONES	INDICADORES
<b>Institucionalidad</b> / 2 puntos	Estructura que aborde la temática de personas mayores
	Estructura que aborde la temática de personas mayores de forma exclusiva
<b>Equipos de trabajo</b> / 2 puntos	Interdisciplinariedad
	Formación en envejecimiento y vejez
<b>Gestión</b> / 2 puntos	Planificación
	Presupuesto
<b>Intervención</b> / 3 puntos	Base conceptual sólida y acorde al paradigma de DDHH
	Enfoque DDHH de las acciones
	Integralidad de las acciones
<b>Nivel de coordinación</b> / 2 puntos	Coordinación con el Estado
	Coordinación con la academia
Total 11 puntos	

Fuente: elaboración propia en base al mapeo



La elección de estas dimensiones está estrechamente vinculada con aquellos elementos que se espera que una estructura que dirija acciones hacia las personas mayores tome en consideración para un abordaje integral y basado en derechos.

Se definieron los siguientes grupos en base a los valores del índice:

**Cuadro 5.** Grados de cercanía respecto al paradigma de derechos humanos según valores del índice

VALOR DEL ÍNDICE	GRADO DE CERCANÍA RESPECTO AL PARADIGMA DE DERECHOS HUMANOS
10 a 11 puntos	Alto
7 a 9 puntos	Intermedio
4 a 6 puntos	Bajo
1 a 3 puntos	Escaso

Fuente: elaboración propia en base al mapeo

De acuerdo a este agrupamiento, los resultados indican que ninguna intendencia se encuentra en un nivel Alto de cercanía respecto al paradigma de derechos humanos. Algunas de las intendencias presentan mayores niveles de avance que otras, producto de contar con una estructura específica que dirige acciones hacia las personas mayores, lo que permite abordarlas como un grupo específico sujeto de derechos. No obstante, este grado de desarrollo “material” no siempre se corresponde con un abordaje integral y basado en derechos.

Por otra parte, se debe destacar que ciertas intenciones que aún no cuentan con una estructura específica igualmente realizan esfuerzos por abordar en sus intervenciones a las personas mayores bajo este paradigma.

**Cuadro 6.** Grados de cercanía respecto al paradigma de derechos humanos según valores del índice

INTENDENCIA	GRADO DE CERCANÍA RESPECTO AL PARADIGMA DE DERECHOS HUMANOS
Montevideo (9) Canelones (8) Durazno (8) Flores (7) Rocha (7)	INTERMEDIO
Cerro Largo (6) Maldonado (6) Paysandú (6) Treinta y Tres (6) Rivera (5) Salto (5) Tacuarembó (5) Artigas (4) Lavalleja (4)	BAJO
Río Negro (3) San José (3) Colonia (2) Soriano (2) Florida (1)	ESCASO

Fuente: elaboración propia en base al mapeo

## 6. Conclusiones y reflexiones

La realización del mapeo implicó un importante hecho político de fortalecimiento de los vínculos y de la articulación entre el Inmayores y los gobiernos departamentales. Es de destacar que en los diecinueve departamentos fue posible concretar el relevamiento propuesto, que sin dudas aportó valiosa información a la vez que contribuyó a la visualización y reflexión acerca de la temática a nivel de las intendencias.

Cabe señalar que durante el proceso de elaboración de este mapeo se conformó la Comisión Interdepartamental de Personas Mayores en el ámbito del Congreso de Intendentes. Se trata de un espacio permanente de coordinación sobre vejez y envejecimiento, entre las intendencias de todo el país que da cuenta del empuje que estos temas comienzan a ganar a nivel de la agenda pública territorial. La creación de esta nueva institucionalidad da cuenta de la creciente voluntad política para abordar los temas vinculados al envejecimiento y la vejez.

Se observa un crecimiento en el número de áreas responsables de las políticas hacia las personas mayores, pasando de una en 1990 a doce en 2016. Se trata en general de estructuras pequeñas con equipos de trabajo reducidos que forman parte de una dirección de mayores dimensiones, generalmente de desarrollo social. Este crecimiento es un elemento positivo a destacar, ya que se cuenta con referentes específicos de trabajo en los gobiernos departamentales que incrementan las posibilidades de coordinación bajo la misma sintonía de Inmayores. Asimismo, permite fortalecer la especificidad del abordaje de las políticas departamentales hacia las personas mayores, si bien no en todos los casos las áreas son exclusivas. La existencia de institucionalidad específica para personas mayores en el territorio colabora en la mayor visibilidad de esta temática a nivel de la red local.

En relación a los enfoques conceptuales de abordaje, las acciones reflejan que nos encontramos en un momento de transición, donde se observa la coexistencia de dos formas de concebir a las personas mayores, lo que en ocasiones genera tensiones y contradicciones. Se constata la convivencia de un modelo de abordaje más tradicional centrado en las necesidades, reflejado en acciones tales como la gestión y asistencia a los hogares, con un modelo más integral y basado en derechos. Incluso en ciertos casos ocurre que la población objetivo de las acciones implementadas por las intendencias se reduce a quienes residen en los hogares de larga estadía o diurnos. Esta clausura conceptual acota el alcance de las políticas, dado que centra la mirada en la dependencia, sin considerar otras dimensiones de la vida de las personas mayores.

En general, se piensa en acciones o proyectos específicos o puntuales orientados hacia las personas mayores -lo que se conoce como discriminación programática- sin articularlos con las políticas globales de la intendencia. Esto se traduce en que desde las áreas no se visualiza la importancia de una efectiva transversalización de todas las políticas departamentales desde el enfoque de derechos de las personas mayores. En este sentido, las acciones hacia las personas mayores quedan encapsuladas y restringidas a su propia área, no impactando en la actividad global de la intendencia lo que plantea la necesidad de repensarla desde la especificidad de las personas mayores. Vinculado con esto se evidenció la tendencia a actuar a partir de la demanda, reaccionando ante los pedidos de apoyo y colaboración económica para actividades puntuales que provienen desde la sociedad civil. La orientación de la participación de las personas mayores se asocia más a eventos lúdicos, recreativos y deportivos, y menos hacia la generación de espacios de real incidencia de las personas mayores en las políticas que les conciernen. Desde el enfoque de derechos, resulta relevante que las personas mayores, quienes son protagonistas, sean partícipes y puedan formar parte del proceso en que se decide el tipo y las características de las acciones a realizar.

Un aspecto clave para el fortalecimiento de los puntos anteriormente mencionados es la formación específica de los equipos técnicos. Resulta importante contar con equipos técnicos interdisciplinarios que posean o se formen de manera específica en temas de envejecimiento y vejez. Esa interdisciplinariedad a nivel de los equipos permite el desarrollo de una base conceptual más sólida y diversa que enriquece la mirada que se coloca al intervenir. En ese sentido, es necesario apegarse al enfoque de derechos humanos cuando se trabaja en programas y proyectos dirigidos a las personas mayores, de acuerdo a la reciente ratificación de la Convención realizada por el Estado uruguayo. Ello implica posicionar a las personas mayores como sujetos de derecho y no como beneficiarios a los que se debe cubrir necesidades. Ese cambio, desde una mirada asistencialista a una de derechos permitirá que quienes sean responsables tanto del diseño como de la implementación y el seguimiento de las acciones sean conscientes en la práctica diaria de la necesidad de interpelarse sobre la mirada que se coloca sobre las personas mayores. Ello facilitará identificar cuando el foco se desvía y a ser conscientes si determinada acción está garantizando o no el ejercicio de derechos.

La formación permite también transformar las propias concepciones de la vejez, e interpelar el accionar de las intendencias desde sus propios equipos, partiendo de que “no es la vejez la que dificulta el ejercicio de los derechos humanos sino la concepción de la vejez la que niega el goce de esos derechos” (Megret, 2011). Por lo tanto, es necesario transformar la visión de la vejez como una etapa de carencias y pérdidas a una mirada de la vejez heterogénea, no normalizadora y positiva. Desde su génesis, Inmayores está trabajando en pos de lograr dicha transformación y en la medida en que nuevos actores se sumen en el proceso, el cambio podrá concretarse de manera más rápida a nivel del Estado. Para ello es necesario consolidar el vínculo entre los gobiernos departamentales e Inmayores, de manera de sumar esfuerzos en pos de alcanzar una transformación en la forma de concebir y por ende de abordar a la vejez con intervenciones que ubiquen a las personas mayores como sujetos de derechos.

En relación con la planificación, la tendencia es que la misma carezca de objetivos estratégicos a mediano y largo plazo. Esto debilita la potencia de las acciones y fomenta la fragmentación, dada la falta de objetivos estratégicos. La planificación debe trascender la lógica de un cronograma de actividades y constituirse en una matriz de trabajo que plantee objetivos y líneas estratégicas para que la consecución de los mismos se aterrice en líneas de acción. Este ejercicio permitirá tener un horizonte estratégico que dirija, detecte desvíos y permita reorientar el trabajo. Sumado a ello, tener un presupuesto posibilita la asignación de recursos monetarios a las acciones que se prevén realizar. Ello permite también priorizar líneas en función del dinero que se tenga disponible. Contar con presupuesto propio da mayor autonomía, contribuye a visibilizar la temática y permite planificar con mayor libertad.

También es necesario tener en cuenta la importancia que reviste tejer una red de coordinaciones tanto a nivel de los organismos del Estado como de la academia. Cuanto más desarrollada sea dicha red, mayores serán las posibilidades de dar una respuesta integral y articulada utilizando de manera eficiente los recursos disponibles. Para ello es imprescindible realizar una buena tarea de coordinación que evite superposiciones y propicie las sinergias.

La ratificación de la Convención por parte de Uruguay debe tomarse como una ventana de oportunidad para alinear la matriz conceptual de abordaje al paradigma de derechos, que enfatiza en la visión integral de las personas mayores, en el enfoque de género y en la ampliación de la agenda que potencie el lugar de las personas mayores como sujetos que contribuyen al desarrollo. En la misma dirección, la construcción e implementación del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019 que toma como insumo principal la Convención, oficia como un horizonte de trabajo para los organismos del Estado que poseen acciones y políticas dirigidas a las personas mayores. Ambos instrumentos deberían potenciar y fortalecer el desarrollo de la institucionalidad estudiada.

Por otra parte, es importante mencionar que a lo largo de este proceso las intendencias se han mostrado interesadas en las sensibilizaciones y capacitaciones que implementa Inmayores, acción que está comprometida en el Segundo Plan. En el transcurso del 2017, se han realizado instancias de sensibilización al funcionariado de nueve intendencias, en las que participa personal de recursos humanos, desarrollo social, atención al público, municipios, entre otros.

En síntesis, este mapeo constituye un valioso insumo para fortalecer los vínculos entre Inmayores y las áreas de envejecimiento y vejez de los gobiernos departamentales en el sentido de: definir coordinaciones y posibles capacitaciones, potenciar las complementariedades y evitar superposiciones, fortalecer una base conceptual común de abordaje y trabajar en conjunto para implementar lo comprometido en la Convención y materializado en el Segundo Plan.



## 7. Bibliografía

**Abramovich, V. (2006)** “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista CEPAL.

**Bourdieu, P. (1996)** “Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, Sociedad, N° 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

**CEPAL (2016)** “Territorio e igualdad: Planificación del desarrollo con perspectiva de género” Manuales de CEPAL, Santiago de Chile.

**CEPAL (2017)** “Derechos de las Personas Mayores: retos para la interdependencia y autonomía”, Cuarta Conferencia Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, Asunción, Paraguay.

**Franco, R. (2004)** “Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad”, FLACSO, Chile.

**Giménez, C, 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, mayo-agosto, 2010, Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela.

**Huenchuan, S. (1999)** “De objetos de protección a sujetos de derechos: trayectoria de las políticas de vejez en Europa y Estados Unidos”. Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, N° 8, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.

**Huenchuan, S. (2004)** “Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina.” Recuperado de: [http://envejecer.org/moodle28/politicas/biblioteca/clase3/Marco\\_legal\\_polu00EDticas\\_personas\\_mayores.pdf](http://envejecer.org/moodle28/politicas/biblioteca/clase3/Marco_legal_polu00EDticas_personas_mayores.pdf)

**Huenchuan, S. (ed.) (2009)** “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas”. CELADE, CEPAL.

**Huenchuan, S. (ed.) (2016)** “El envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe”, CEPAL-Naciones Unidas-Asdi- CDMX.

**Iacub, R. (2011)** “Identidad y envejecimiento.”, Buenos Aires, Paidós.

**Iacub, R. (2013)** “Nuevas reflexiones sobre Posgerontología”. Revista Kairós, San Pablo, Brasil.

**Inmayores (2014)** “Nuevas políticas de Envejecimiento y Vejez: indicadores DESC”. Ministerio de Desarrollo Social.

**Inmayores, (2016)** Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperadode:<http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/66880/1/plan-nacional-de-envejecimiento-26-de-setiembre-imprenta.pdf>



**Inmujeres (2012)** “Redimensión de la rectoría de género. Aporte a la Reestructura del Ministerio de Desarrollo Social”, Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

**Landau, M. (1972)** “Redundancy, rationality and the problem of duplications and overlap. Bureaucratic Power in National Politics, USA.

**Licha I., Molina, G. (2006)** “Coordinación de la Política Social: Criterios para Avanzar.” Recuperado de: [http://envejecer.org/moodle28/politicas/2\\_curso/biblioteca/clase12/4.pdf](http://envejecer.org/moodle28/politicas/2_curso/biblioteca/clase12/4.pdf)

**North, D. (1993)** “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, México.

**OEA, (2015)** Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores. Recuperado de: <http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/56286/1/convencion-interamericana-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-mayores-oea.pdf>

**Rovira, A. (2015)** “Las Políticas Rectoras en los Temas de Envejecimiento y Vejez” en Políticas públicas sobre envejecimiento en los países del Cono Sur. FLACSO, Chile.

**Tejera, R. (2009)** “Políticas de adulto mayor: períodos expansivos y ejes de desarrollo”. En: Mides Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento. Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio, Montevideo, IMPO.



## 8. ANEXO

### PAUTA PARA EL MAPEO

#### MÓDULO I. INSTITUCIONALIDAD EN ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ

Preguntas orientadoras:

¿La intendencia cuenta con una estructura responsable de coordinar, diseñar o implementar políticas de envejecimiento y vejez? ¿Cómo se llama?

¿Desde qué año funciona?

¿La creación de esta (área, referente, comisión, etc.) fue acompañada de una norma departamental?

¿Qué nivel ocupa dentro de la estructura organizacional de la Intendencia?

¿Cuál ha sido el tipo de designación del responsable de la estructura: política, de carrera?

¿Existe una norma que lo avala?

TIPO DE ESTRUCTURA	NOMBRE	AÑO CREACIÓN	TIPO NORMA CREACIÓN*	UBICACIÓN ORGANIGRAMA **	TIPO DE DESIGNACIÓN RESPONSABLE
ÁREA					
COMISIÓN					
PROGRAMA					
REFERENTE					

\*Puede facilitarnos la norma

\*\*Puede facilitarnos un organigrama y señalar la ubicación en el mismo

## MODULO II RECURSOS HUMANOS Y PRESUPUESTO

### II.1. RECURSOS HUMANOS

	ÁREA/ COMISIÓN/ UNIDAD/ ETC.
Total de integrantes	
Carga horaria promedio semanal de los integrantes	
Tipo de dedicación	Total/ Parcial
Carga horaria promedio semanal de los integrantes	
Sexo- Indique cuántos varones y mujeres integran el equipo	Varones - Mujeres
Edades	
Tipo de cargo de los integrantes	Indique cuántos integrantes en cada opción
	Técnico
	Administrativo
	Político
	Otro
Máximo nivel educativo alcanzado de c/ integrante	Indique cuántas personas se ubican en cada nivel
Primaria incompleta	
Primaria completa	
Secundaria incompleta	
Secundaria Completa	
Terciaria técnica incompleta	
Terciaria técnica completa	
Terciaria universitaria incompleta	
Terciaria univesitaria completa	
Posgrado	
Maestría	
Doctorado	
Total de integrantes con formación en envejecimiento y vejez	
Tipo de formación (cursos, posgrados, etc.) y temática	
Trabajo conjunto con Inmayores a futuro (capacitaciones, talleres, etc) * incluye jornada del 28/10	

## II.2. PRESUPUESTO

	Área / Comisión / Unidad / etc
¿Cuenta con presupuesto propio?	
Monto	
¿El presupuesto incluye las remuneraciones de los equipos?	
¿Qué porcentaje del presupuesto de la Intendencia/ de la División/Área de la que depende representa?	
¿Cuál ha sido la variación del presupuesto respecto al quinquenio anterior?	

## MÓDULO III ENFOQUE Y CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES

### III.1. BASE CONCEPTUAL

	Área / Comisión / Unidad / etc
¿Qué material de referencia utilizan? Detalle el nombre de los mismos	
Normativa	
Documentos académicos	
Sistemas de información	

### III.2. COMUNICACIÓN

¿Qué medios de difusión / comunicación utilizan?	
Página web institucional	
Redes sociales - indique cuáles	
Folletería institucional	
Otros	

### III.3. CARACTERÍSTICAS DE LA INTERVENCIÓN

¿La estructura cuenta con una planificación anual/ quinquenal?				
Acciones que despliega (señale todas las opciones posibles)* Señale objetivos y destinatarios	Nombre	Objetivo	Destinatarios	Observaciones
culturales/recreativas				
salud				
vivienda				
cuidados				
educación				
abuso maltrato				
otras				

### MÓDULO III.4. COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN

Complete el cuadro para la estructura de mayor jerarquía

	Con mucha frecuencia	Con cierta frecuencia	Con poca frecuencia
¿Con qué organismos estatales coordina?			
¿Con qué unidades de la intendencia coordina?			
¿Con qué organismos de la academia coordina?			
¿Con qué organizaciones de la sociedad civil trabaja?			

## MÓDULO IV. ANÁLISIS FODA

Complete el cuadro para la estructura de mayor jerarquía  
Identifique cuáles son las principales...

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS

¿Cuáles son los principales logros alcanzados desde su creación?

.....

¿Cuáles son los objetivos para este año? ¿Y para el quinquenio?

.....







