



Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento

Ciudad de México, 24 de junio de 2019

EL INSTITUTO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR EN EL URUGUAY

Adriana Rovira



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Este documento fue publicado en S. Huenchuan (ed.), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos* (LC/L.4175), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

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

Índice

A. Orígenes e historia de la institución: hacia un cambio de paradigma en las políticas de vejez	5
B. Una estructura institucional para un abordaje integral	6
1. Adscripción institucional	6
2. Principales dimensiones del envejecimiento y la vejez que aborda la institución	7
3. Funciones.....	9
4. Dependencias, jerarquía y responsabilidades en el nivel central y subnacional.....	9
5. Recursos humanos y fuentes de financiamiento.....	11
C. Objetivos de la política y principios de las intervenciones	12
D. Programas que se implementan.....	13
1. Programas de capacitación	13
2. Programa de atención a la violencia intrafamiliar	14
3. Programa de abordaje de la vulnerabilidad social.....	14
4. Programa de sensibilización.....	15
5. Programa de regulación.....	15
6. Programa de cuidados.....	15
7. Programa de coordinación regional.....	16
8. Programas de participación	17
9. Programa de investigación	17
E. Trayectoria y experiencia de una institución joven	18
1. Consolidación institucional: un camino en construcción.....	18
2. Continuidad institucional: transparencia, colaboración y consolidación de la legitimidad	19

3. Gestión institucional: estableciendo reglas claras.....	20
4. Participación y exigibilidad de derechos.....	22
5. Investigación: la información como instrumento de política	24
6. La construcción de teoría, base para la acción futura	25
F. Conclusión: una institucionalidad para sujetos de derechos.....	26
Bibliografía.....	27

Diagramas

Diagrama II.1

Uruguay: estructura institucional del Inmayores, 2015	11
---	----

Adriana Rovira

A. Orígenes e historia de la institución: hacia un cambio de paradigma en las políticas de vejez

En los últimos años se inició en el Uruguay un proceso de profunda transformación y reforma del Estado, con una sostenida generación de políticas que promueven mecanismos de protección de los derechos de la ciudadanía. Uno de los cambios más relevantes en términos de política pública fue la conformación del Ministerio de Desarrollo Social, desde el que se entiende que la articulación y la coordinación de la política pública constituyen un mecanismo de eficiencia y aprovechamiento de recursos. Su creación, en marzo de 2005, refleja entonces la priorización de los asuntos sociales en general.

En junio de 2007 se creó, en la órbita de este Ministerio, el Área de las Personas Adultas Mayores, dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Sociales. El objetivo fijado para la institución fue aportar al análisis, la planificación y el diseño de las políticas sociales referidas a la población de 65 años y más en el país, y fomentar su participación social.

La creación del Área de las Personas Adultas Mayores fue uno de los avances significativos de este período en materia de institucionalidad destinada a este segmento de la población. Conforme a lo que establece el Decreto 286/006, referente a la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la Dirección de Políticas Sociales, de la que dependía el Área de las Personas Adultas Mayores, tiene el cometido de coordinar la planificación y la ejecución de planes, programas y proyectos vinculados a las personas mayores, entre otras poblaciones objetivo, a través de los organismos que instrumentan acciones desde los distintos ámbitos sectoriales programáticos¹.

¹ Véase [en línea] http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2006/08/M207_23_10_2006_00001.PDF.

Esto ocurrió en un contexto internacional favorable a la inclusión de la temática de la vejez en las agendas de los distintos gobiernos nacionales, a partir del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptado por los Estados parte de las Naciones Unidas en 2002 (Naciones Unidas, 2002), y de la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe, acordada en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 2003 (CEPAL, 2004).

En octubre de 2009 se aprobó la Ley 18.617, mediante la cual se creó el Instituto Nacional del Adulto Mayor (Inmayores)², en la órbita del MIDES, el que comenzó a funcionar efectivamente recién en enero de 2012. La creación del Inmayores significó una nueva etapa en el desarrollo de instrumentos políticos para la protección de las personas de edad, ya que constituye un organismo nacional rector en los temas de vejez y envejecimiento destinado a orientar y coordinar las políticas en la materia, superando la fragmentación y la atomización de las políticas sectoriales destinadas a las necesidades de este grupo social.

Este recorrido institucional de los asuntos de la vejez y el envejecimiento en el Uruguay permite identificar un cambio de posicionamiento en las políticas públicas hacia un paradigma de derechos, que considera a las personas mayores como protagonistas de la vida pública, y con el derecho y la responsabilidad de participar en los espacios donde se discuten y definen las políticas que les competen.

B. Una estructura institucional para un abordaje integral

1. Adscripción institucional

El Inmayores pertenece al Ministerio de Desarrollo Social, ubicado dentro de la estructura institucional del Poder Ejecutivo. El Instituto tiene competencia nacional, y su responsabilidad es definir las políticas y prioridades en la materia, que a su vez dependen directamente del Ministro.

La ubicación del Instituto en el MIDES define una nueva consideración, más amplia, respecto de los asuntos de la vejez y del envejecimiento, ya no desde un ámbito sectorial particular, como ocurrió históricamente en el Uruguay con la seguridad social o la salud, por ejemplo. Se trata de una coordinación y articulación entre sectores que implica a su vez una resignificación de las

² Véase [en línea] http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/21348/1/ley_18617.pdf.

personas mayores en la sociedad, esto es, un cambio en la construcción social de la vejez: de una concepción medicalizada a una mirada integral de la persona. Constituye el cambio hacia una visión no estereotipada ni normalizadora de la vejez, en la que se promueve la diversidad de formas de envejecer y se desliga a la vejez de la relación directa con la dependencia, la soledad, la pasividad y la carga.

2. Principales dimensiones del envejecimiento y la vejez que aborda la institución

El universo de personas mayores que es competencia del Inmayores no se restringe a los jubilados y pensionistas, alcanza también a aquellas personas mayores que carecen de protección. Este es un dato relevante en el Uruguay, porque durante mucho tiempo, desde los inicios del Estado uruguayo y hasta 1985, las políticas públicas vinculadas a las personas mayores estuvieron enfocadas en los jubilados y pensionistas, es decir, en el grupo de personas provenientes del mercado laboral formal; además, la inclusión de otras poblaciones que se hizo entre 1985 y 2005 fue marginal.

Las políticas públicas para este segmento de la población se centraron principalmente en cubrir las necesidades de prestaciones básicas como la previsión social y la salud, articulando las políticas de trabajo con pretensiones de políticas más universalistas en materia de acceso a la salud y a la seguridad social, aunque con serias limitaciones para las personas mayores y con una lógica sectorial de intervención. Considerando ese escenario previo, la puesta en marcha del Inmayores ha tenido como principal objetivo avanzar en estos puntos centrales:

- Generar una *visión positiva y no deficitaria del envejecimiento*: se procura lograr un desarrollo conceptual innovador vinculado a la vejez y el envejecimiento, que impulse un nuevo paradigma como base de las intervenciones estatales, a partir del cual se considere a las personas mayores como ciudadanos plenos, sujetos políticos protagonistas de los acontecimientos.

Partir de una visión positiva del envejecimiento y la vejez supone valorar el aporte de las personas mayores a la sociedad como agentes de desarrollo. Implica no adherir a la conceptualización de las personas de edad como una carga para la sociedad, en la que se las considera sujetos pasivos que han culminado su vida productiva y por lo tanto han agotado sus posibilidades de contribución. Muy por el contrario, se las concibe como sujetos que tienen un gran potencial para contribuir a la sociedad y que deben tener aseguradas las posibilidades de elegir desde dónde desean continuar constituyéndose en agentes de desarrollo.

En el mismo sentido, promover el desarrollo de las personas mayores implica protegerlas del aislamiento y la exclusión social a la que comúnmente se ven expuestas; generar espacios para que puedan contribuir en sus hogares y en su comunidad. De esta manera, una visión positiva impone entenderlas como participantes activos del desarrollo social y económico siguiendo una serie de principios sustantivos, tal cual lo plantea el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013.

- Lograr la *participación ciudadana*: se busca un desarrollo conceptual a partir del cual se considere a las personas mayores como ciudadanos plenos, sujetos políticos protagonistas de los acontecimientos, y que incorpore la dimensión del envejecimiento como ámbito de intervención pública, lo que implica apropiarse de la visión de ciclo de vida y la perspectiva de la vejez como proceso.
- Alcanzar la *universalidad*: desarrollar una estrategia consensuada, sobre la base de la articulación institucional de diferentes organismos estatales en torno a acciones prioritarias orientadas a las personas mayores, superando la lógica sectorial que históricamente ha orientado las acciones dirigidas a las personas mayores en el Uruguay.
- Implementar una *perspectiva de derechos*: el propósito es lograr la intervención del Estado en espacios de los que ha estado ausente o en los que persisten dificultades de acceso a derechos fundamentales —vivienda, salud, protección social, atención a la dependencia, violencia intrafamiliar, ciudades y entornos con espacios públicos amigables, transporte y servicios adecuados. El tratamiento de los temas relacionados con la vejez y el envejecimiento debe hacerse desde la perspectiva de los derechos, que implica posicionar a la persona mayor como sujeto y actor clave de su propio destino, en oposición a los enfoques que la sitúan como destinatario objeto y receptáculo de la política pública definida por fuera de su ámbito de influencia.

Partir de un enfoque de derechos implica concebir a las ciudadanas y ciudadanos no como personas con necesidades, sino como sujetos con derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que obligan tanto al Estado como al resto de la sociedad. De la misma forma, el enfoque del desarrollo basado en derechos supone que todos los grupos sociales ostentan la titularidad de derechos, y así se contribuye a que aquellas y aquellos que en el pasado fueron excluidos, en el presente sean tratados sobre la base de la igualdad y del respeto de la dignidad humana, para favorecer la integración social y, con ello, la construcción de una “sociedad para todos”. La obligación de los Estados de hacer efectivo

el ejercicio pleno de los derechos y las libertades fundamentales implica reconocer los procesos que van ocurriendo en las sociedades, entre ellos, el del envejecimiento.

3. Funciones

El Inmayores tiene entre sus principales competencias la promoción integral de las personas mayores; el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas relativas a ellas; la coordinación con otros organismos públicos y privados; el asesoramiento a organismos del Estado acerca de los derechos de este grupo social, constituyéndose como un referente en la materia, y la elaboración de un plan nacional de promoción que encare orgánicamente las necesidades de este segmento de la población en todos los planos de la vida individual y colectiva, para el cumplimiento de sus derechos como sujetos sociales.

La función institucional del Inmayores es la rectoría de las políticas públicas relativas al envejecimiento y la vejez. Por rectoría se entiende el ejercicio de guiar o dar orientación a la política; supone la conducción, regulación y modulación del financiamiento, la garantía del aseguramiento, del cumplimiento de las funciones esenciales y la armonización de la provisión de los servicios.

Entonces, el Inmayores tiene a su cargo la responsabilidad de guiar las políticas dirigidas a este grupo social, orientar conceptualmente a otros organismos del Estado, definir a qué perspectiva y concepciones del envejecimiento y la vejez deben responder, a la vez que detectar, señalar y corregir desviaciones. En la misma línea, el Instituto se constituye como el encargado de colocar en la agenda pública temas y objetivos suprainstitucionales en materia de vejez y envejecimiento.

Los aspectos mencionados aparecen claramente descritos en la Ley 18.617, que obliga al Inmayores a articular y coordinar intersectorialmente las líneas estratégicas y acciones dirigidas a las personas mayores y a elaborar un plan nacional de promoción de sus derechos, planteando el carácter suprainstitucional de su rol como organismo orientador.

4. Dependencias, jerarquía y responsabilidades en el nivel central y subnacional

El Inmayores depende directamente del Ministro de Desarrollo Social, bajo la órbita directa de la Dirección Nacional de Políticas Sociales, que establece las competencias y prioridades técnicas y políticas para la agenda del Instituto.

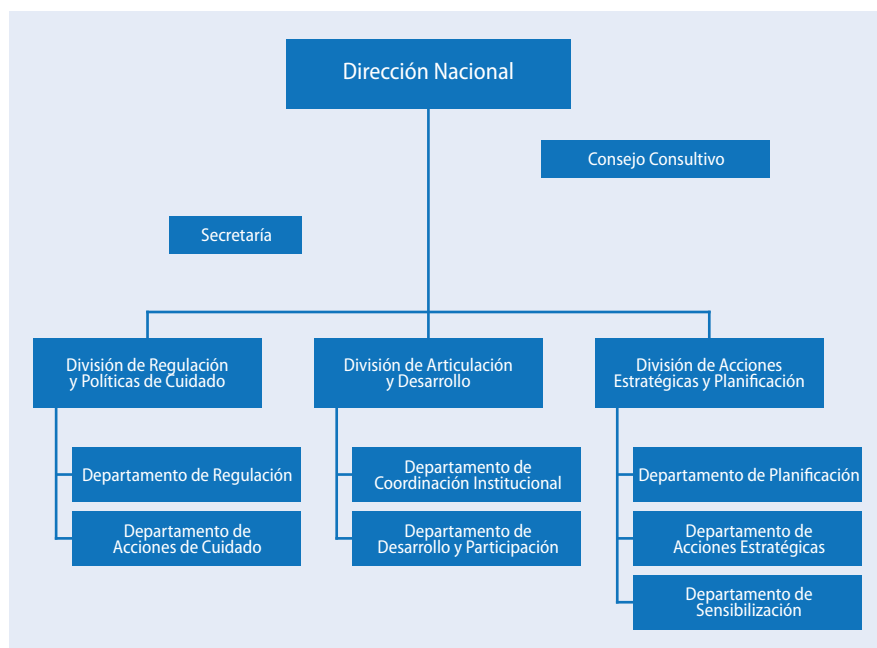
La ley que creó el Inmayores estableció también un Consejo Consultivo para cumplir con las competencias asignadas al Instituto. Este Consejo, presidido por un representante del Inmayores, está integrado además por representantes del Ministerio de Salud Pública, del Banco de Previsión Social, la Cátedra de Geriatria de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, el Congreso de Intendentes y hasta tres organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de las personas mayores jubiladas y pensionistas, bajo la tutoría del MIDES.

El Instituto está compuesto por tres divisiones (véase el diagrama II.1):

- *División de Regulación y Políticas de Cuidado*: tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la normativa y la reglamentación en materia de cuidados hacia las personas mayores, así como promover cambios o innovaciones en ella. A la vez, le compete generar acciones que promuevan el acceso de todas las personas mayores del país a cuidados de calidad. La componen el Departamento de Regulación y el de Acciones de Cuidado.
- *División de Articulación y Desarrollo*: tiene como competencia promover espacios de articulación y coordinación entre distintos organismos del Estado involucrados en las políticas hacia las personas mayores, tanto a nivel central como local. Asimismo, debe favorecer la participación de las personas mayores organizadas de todo el país en el diseño y el monitoreo de las acciones estatales en la materia, y en la construcción de mejores condiciones para el desarrollo de este grupo social en la comunidad. La componen el Departamento de Coordinación Institucional y el de Desarrollo y Participación.
- *División de Acciones Estratégicas y Planificación*: tiene la responsabilidad de diseñar e instrumentar acciones que contribuyan al ejercicio de los derechos de las personas mayores y a su protección en caso de vulnerabilidad. La componen el Departamento de Planificación, el de Acciones Estratégicas y el de Sensibilización.

Diagrama II.1

Uruguay: estructura institucional del Inmayores, 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Inmayores, [en línea] <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25922/1/organigrama-inmayores-2014.pdf>.

5. Recursos humanos y fuentes de financiamiento

El Inmayores cuenta con un equipo interdisciplinario conformado por 42 técnicos de múltiples disciplinas, que pertenecen al área social y sanitaria de los siguientes campos: trabajo social, ciencias políticas, sociología, economía, psicología, enfermería, abogacía, arquitectura, educación social, desarrollo social, recreación, entre otros.

La asignación presupuestaria para cubrir los costos operativos del personal y el financiamiento de las acciones del Instituto proviene del Ministerio de Desarrollo Social. Los recursos financieros se otorgan mediante el propio Ministro, a cargo de definir las prioridades programáticas y presupuestales, a partir de la distribución de los fondos anuales en el marco de la Ley de Rendición de Cuentas. Esta ley es aprobada por los legisladores de acuerdo con las prioridades nacionales en materia de políticas sociales. En algunas oportunidades el Instituto ha recibido financiamiento externo desde distintas fuentes, a partir de la presentación de proyectos.

C. Objetivos de la política y principios de las intervenciones

El Inmayores inició sus actividades en enero de 2012. La primera etapa de trabajo, desde 2012 a 2015, se centró en dar cumplimiento a la Ley 18.617, a partir de la elaboración del Primer Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (PNEV), el inicio de las actividades y la implementación del Consejo Consultivo.

De la mano de la elaboración del Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez se inició un proceso de instalación política del Inmayores, en el que se trabajó mediante la coordinación interinstitucional con diferentes organismos del Estado.

El Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez propone líneas estratégicas, objetivos y acciones, que deberían concretarse entre 2013 y 2015, y que son el resultado de acuerdos interinstitucionales alcanzados con otros organismos del Estado a lo largo del proceso de diseño del plan. Algunas de ellas son:

- Atender la problemática del abuso y el maltrato hacia las personas mayores mediante la generación de mecanismos de respuesta integrales y de concientización de la sociedad sobre esta situación.
- Favorecer el acceso de la población adulta mayor dependiente a servicios de cuidado de calidad en las instituciones de larga estadía, en el marco de la construcción del Sistema Nacional de Cuidados.
- Favorecer la participación de la sociedad civil organizada en torno a las personas mayores, brindando herramientas para su consolidación y democratizando el acceso a la información.
- Capacitar a promotores de derechos humanos, mediante el apoyo del Ministerio de Educación y Cultura, con el objetivo de sensibilizar y difundir información relativa a los derechos de las personas mayores.
- Impulsar la investigación vinculada a la vejez y el envejecimiento, reconociendo que es necesaria como insumo para el diseño de políticas.
- Sensibilizar para posicionar los temas del envejecimiento y la vejez en la agenda pública y trabajar sobre la imagen social de las personas mayores.

Desde la génesis del Instituto se buscó trabajar en comisiones con organismos clave, no solo para identificar en conjunto cuáles debían ser las líneas estratégicas a incluir en un plan, sino también para generar acuerdos políticos para su posterior implementación. En este punto es importante mencionar que las líneas estratégicas sobre las cuales se trabajó derivaron de un proceso de consulta y construcción participativa con la sociedad civil

de todo el territorio nacional, llevado adelante por el Área de las Personas Adultas Mayores en los años previos a 2012.

D. Programas que se implementan

A continuación se describen las acciones y programas desarrollados por el Inmayores sobre la base de los lineamientos estratégicos definidos en el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez:

1. Programas de capacitación

Tienen como objetivo general promover los derechos de las personas mayores entre la sociedad civil organizada de este segmento de la población y los trabajadores del MIDES, desde una visión no estereotipada de la vejez. Para ello se desarrollan las siguientes actividades:

a) Capacitación de personas ocupadas en el trabajo de cuidado

El objetivo de esta instancia fue construir capacidades que permitieran mejorar la calidad de los cuidados que se brindan a las personas mayores. El público objetivo fueron los trabajadores que prestan cuidados dentro del hogar, aquellos que se desempeñan en los servicios de acompañantes e instituciones de servicios fuera del hogar. La capacitación se implementó en colaboración con el Banco de Previsión Social (BPS) en los departamentos de Rocha, Salto, Montevideo y Maldonado en 2013 y en los de Lavalleja y Paysandú en 2014.

b) Capacitación de promotores de derechos humanos de las personas mayores

El objetivo principal de esta capacitación fue promover y desarrollar competencias de promoción de los derechos humanos. Estuvo dirigida a organizaciones de personas mayores o actores sociales sensibilizados con la temática de los derechos. La implementación tuvo una primera instancia de capacitación sobre promoción de los derechos humanos dirigida a todo el equipo del Inmayores, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura. En una segunda instancia, el Instituto diseñó e implementó la capacitación para los promotores, que se desarrolla en tres jornadas de trabajo con organizaciones vinculadas a las personas mayores.

c) Capacitaciones en el territorio

El objetivo central de esta acción es fortalecer el trabajo territorial mediante la respuesta desde el Inmayores a las demandas de capacitación y sensibilización

de la sociedad civil y de las oficinas territoriales, que representan al MIDES a nivel local. La implementación se realizó a través de la intervención de los referentes territoriales y mediante acuerdos con organismos locales.

d) Capacitación a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social

Esta línea de acción apuntó principalmente a sensibilizar a los trabajadores del MIDES en temas vinculados al envejecimiento y la vejez, modificar estereotipos y garantizar una atención basada en derechos en todos los ámbitos del ministerio.

2. Programa de atención a la violencia intrafamiliar

El objetivo del programa es, en primer lugar, proteger los derechos de las personas mayores mediante la atención integral en casos de violencia intrafamiliar. En segundo lugar, se busca diseñar, sistematizar y generar información sobre las personas mayores que viven esas situaciones de violencia y maltrato.

La implementación se realiza a partir de un piloto de atención en situaciones de violencia y abuso intrafamiliar experimentadas por personas mayores. Para su desarrollo se firmó un convenio con una organización de la sociedad civil mediante el cual se brinda la atención. Hasta la fecha, el personal técnico del servicio y el del Inmayores han elaborado materiales e insumos de trabajo para el abordaje de las situaciones de abuso, violencia y maltrato. El programa está dirigido a cubrir la zona metropolitana, que incluye a Montevideo y parte de las ciudades satélite de la capital que pertenecen a Canelones, brindando así cobertura a la mayor concentración poblacional de personas mayores del país, concretamente, el 52,3% de este grupo de la población nacional (242.661 personas mayores).

3. Programa de abordaje de la vulnerabilidad social

En el marco de las líneas programáticas del Instituto, se busca dar respuesta especializada a distintos casos complejos que involucran directamente a las personas mayores. Se trata de situaciones que no han logrado ser abordadas por los canales institucionales sectoriales previstos para la intervención social.

A partir de las distintas demandas que llegan al Inmayores, se ha desarrollado un espacio de atención especializada para las demandas que provienen de otras instituciones o del propio MIDES, o de personas que se comunican directamente con el Instituto. El servicio consiste en la asesoría y la mediación con redes sociales e institucionales. También se realiza un acompañamiento y seguimiento para brindar una respuesta efectiva.

4. Programa de sensibilización

Su objetivo es trabajar en torno a las representaciones y estereotipos negativos sobre la vejez que orientan las actitudes de discriminación y vulneración de derechos. Se desarrollan tres acciones básicas:

- Generación de contenidos para la página web del Instituto y elaboración de documentos que contribuyan a la comprensión de los procesos y recorridos que ha realizado la temática de la vejez en la agenda política.
- Emprendimientos vinculados al trabajo intergeneracional entre personas mayores y jóvenes, con el objetivo de resignificar las representaciones que cada grupo tiene sobre sí mismo y sobre el "otro".
- Compromiso de accesibilidad, con el objetivo de fomentar acciones a todo nivel y con diversos actores, como las intendencias de Montevideo, Canelones y Maldonado, el MIDES y el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS). El objetivo es promover el desarrollo de entornos accesibles para todas las personas a escala nacional. Actualmente se están desarrollando manuales de accesibilidad para la web.

5. Programa de regulación

Este programa busca generar instrumentos normativos que permitan mejorar la protección de los derechos de las personas mayores. Para 2014 se logró cumplir con la fiscalización de todos los establecimientos públicos y privados de larga estadía que prestan servicios de cuidado, alimentación y vivienda a las personas mayores en el Uruguay. Junto con la fiscalización, se generaron los siguientes mecanismos de regulación:

- Diseño de protocolos de monitoreo y fiscalización de los establecimientos de larga estadía para personas mayores.
- Diseño de un sistema de información nacional que permita registrar y georreferenciar los dispositivos residenciales existentes en todo el país.
- Supervisión y homogeneización de los estándares de calidad de los establecimientos con y sin fines de lucro, mediante un proceso de categorización.

6. Programa de cuidados

Desde la perspectiva de derechos, el cuidado es una función social que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención y la asistencia

a las personas dependientes. A partir de ese entendimiento, y en el marco de la generación y el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados para el país, el Inmayores desarrolla un programa de cuidados en el hogar y lleva adelante el diseño de otro programa de cuidados fuera de él.

a) Cuidados en el domicilio

El objetivo es brindar apoyo a las personas mayores responsables del cuidado de personas con discapacidad física, intelectual y mental severa en situación de dependencia, mediante el acompañamiento y la asistencia personal en el domicilio. La población objetivo son las díadas conformadas por un cuidador mayor y una persona con dependencia severa. El derecho al servicio depende del cumplimiento de dos criterios: i) el cuidador debe ser mayor de 65 años, y ii) la persona con dependencia, mayor de 15 años, debe tener una dependencia severa constatada (determinada por el baremo de dependencia del MIDES). El cuidador asignado cumplirá con actividades de cuidado a la persona con dependencia en el hogar durante un total de 20 horas mensuales.

b) Cuidados fuera del hogar

Se trata de una transferencia económica cuyo objetivo es cubrir cupos en establecimientos de servicios de larga estadía que tengan habilitaciones para personas mayores de 65 años con dependencia moderada o severa. El programa se enmarca en las políticas regulatorias del Instituto. Es una estrategia de respuesta de cuidado institucional para las personas mayores que viven situaciones de vulnerabilidad social o familiar y de dependencia.

7. Programa de coordinación regional

El objetivo de esta línea de acción es asesorar en materia de vejez y envejecimiento a directores y directoras departamentales del MIDES y a los técnicos de las oficinas territoriales para orientar, fortalecer y adecuar estrategias de intervención, articulación de acciones y elaboración de diagnósticos. También se propone generar espacios de planificación para el seguimiento de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez a nivel departamental. La población objetivo la constituyen los representantes de organizaciones del Estado, de organismos departamentales y gobiernos locales.

Este programa tiene un papel fundamental en el cambio de competencia de la regulación, fiscalización y habilitación de las residencias de larga estadía desde el Ministerio de Salud Pública al MIDES, pues cumple con el rol de transferencia de información y elaboración de la agenda de trabajo que permite una adecuada transición de esas competencias entre ambos organismos y los niveles locales.

8. Programas de participación

Su objetivo es la construcción de capacidades y herramientas de participación y canales de información. Las poblaciones objetivo las constituyen los representantes de la sociedad civil y personas que conforman las organizaciones de personas mayores a nivel nacional.

La implementación se realiza mediante reuniones periódicas con redes locales de organizaciones de personas mayores en cada departamento, la coordinación de un espacio nacional de participación mensual de representantes de organizaciones de personas mayores y la habilitación y el apoyo financiero para la participación de tres delegados nacionales en el Consejo Consultivo del Instituto.

Las instancias de capacitación y sensibilización se acordaron con la sociedad civil mediante un diagnóstico. En esta línea se enmarca el trabajo con la Red de Adultos Mayores (REDAM), que busca fortalecer las redes de personas mayores, democratizar el acceso a la información sobre políticas e incorporar la diversidad de sus visiones, acumulando así experiencia sobre las organizaciones locales de este grupo social. También se elaboran y firman convenios con organizaciones de personas mayores para desarrollar capacitaciones a funcionarios públicos y gestores de programas dirigidos a esta población.

9. Programa de investigación

Se propone identificar vacíos de información y definir prioridades de trabajo para la generación de insumos y datos relevantes para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Su implementación se realiza mediante convenios con instituciones académicas y sociales en determinadas áreas de interés en las que se han detectado vacíos en la producción de información. Se considera prioritario avanzar en la producción e inclusión de datos desagregados sobre las personas mayores.

Además, con el objetivo de contribuir a la accesibilidad de los datos, se trabaja en el diseño de un sistema de información orientado en dos sentidos: el seguimiento de los programas y la generación de datos para el monitoreo y el ajuste de las intervenciones públicas. En esta línea, se está diseñando un módulo sobre personas mayores para un observatorio de políticas públicas alojado en la página web del MIDES.

A nivel internacional se está trabajando en el marco de un proyecto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), orientado a la conformación de bienes públicos regionales en temas de envejecimiento y vejez entre la Argentina, Chile

y el Uruguay. Actualmente se está aportando al desarrollo del componente de sistemas de información comparados en los tres países.

E. Trayectoria y experiencia de una institución joven

1. Consolidación institucional, un camino en construcción

La creación de este marco institucional significó un avance en el desarrollo de los instrumentos políticos para la protección de los derechos de las personas mayores en el Uruguay. El país cuenta ahora con un organismo rector en los temas de vejez y envejecimiento, destinado a orientar y coordinar las políticas públicas en la materia. Esto representa además una innovación, al reconocer la necesidad de abordar estos asuntos desde una perspectiva integral de la persona, articulando respuestas en distintas áreas. La ubicación del Instituto en el MIDES define una nueva consideración de los asuntos vinculados a la vejez y el envejecimiento, más amplia, ya no desde un marco exclusivamente sectorial, que debe velar por la protección de los derechos de las personas mayores y procurar su integración en el proceso de desarrollo.

La Ley 19.149, de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, establece en su artículo 298 el traspaso de competencias de regulación, habilitación y fiscalización del Ministerio de Salud Pública al de Desarrollo Social por intermedio del Instituto Nacional del Adulto Mayor. Este cambio de competencias no es únicamente una modificación institucional, sino que implica una transformación sustancial del modelo y la comprensión de la atención de la dependencia en el Uruguay, pasando de un enfoque sanitario a otro sociosanitario.

Un aspecto relevante que también hace a la consolidación institucional es la disponibilidad de personal técnico del Inmayores, que fue creciendo con el transcurso de los años, desde cinco técnicos en 2012 hasta 42 en 2014. No obstante, si bien los profesionales cumplen tareas en el marco de la función pública, son contratados mediante tercerizaciones con organizaciones de la sociedad civil. Este es un punto complejo y que impacta fuertemente en la memoria y el fortalecimiento institucional, ya que no solo la dirección política del Instituto está sujeta a los cambios políticos, sino su equipo técnico completo. Del total de 42 miembros, solo seis son funcionarios públicos de carrera.

Otro hito significativo en la consolidación institucional tiene que ver con la elaboración del Primer Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (PNEV). A partir del proceso de trabajo con los diferentes organismos estatales, se pudo constatar que los temas del envejecimiento y la vejez aún están rezagados como

prioridad en la agenda política de los diferentes ministerios. Se observó además que muchos organismos aún sostienen un paradigma más tradicional sobre el diseño de las políticas, basado en la concepción del individuo como sujeto de necesidades y en una visión fragmentada sobre la vejez.

2. Continuidad institucional: transparencia, colaboración y consolidación de la legitimidad

El Inmayores promueve la transparencia de sus reglas de funcionamiento y la estabilidad a lo largo del tiempo para proteger a la institución de los vaivenes de la política electoral, la presión de grupos de poder, entre otros factores.

Desde el Instituto se ha estado trabajando fuertemente en el diseño y la implementación de procedimientos institucionales y administrativos que fortalezcan la gestión de la información y la cultura institucional. Se trata de una cuestión profundamente sensible: lograr estandarizar procedimientos y agendas que puedan sostenerse en el tiempo. Esto se vuelve más dificultoso ante la modalidad contractual de los equipos técnicos. Asimismo, el rol de rector de las políticas públicas demanda una tarea que requiere confianza y conocimiento institucional. En este tiempo, a pesar de los esfuerzos por profundizar el desarrollo de los procedimientos, se detecta aún la persistencia de una lógica de trabajo que se sostiene en el conocimiento personal e intersubjetivo.

El Inmayores promueve también la integración de la institución en los procesos de toma de decisiones dentro del aparato público y desarrolla la capacidad de influir de manera positiva en las demás entidades que conforman la administración.

Llevar adelante el funcionamiento del Instituto no implica solamente una base conceptual de comprensión del rol del Estado y la definición de políticas públicas dirigidas a las personas mayores, también supone una nueva forma de gestión gubernamental basada en la instalación de procesos de colaboración con actores relevantes en los temas del envejecimiento y la vejez, o que desarrollan acciones clave vinculadas a esta área específica.

Dentro del MIDES, el Inmayores lleva adelante un proceso de trabajo fuertemente orientado a la legitimación tanto a nivel central como en el territorio. Dentro de la Dirección Nacional de Gestión Territorial se ha desarrollado una interesante labor dirigida hacia las oficinas territoriales del MIDES, planteando demandas claras que han permitido generar acuerdos de trabajo y procesos de articulación interinstitucional en el ámbito local. Sin embargo, en el nivel central del Ministerio la apertura de espacios de diálogo y de cooperación ha sido compleja y con resultados heterogéneos. En algunos casos se han podido iniciar procesos de trabajo en conjunto y en otros no se ha logrado avanzar.

El organismo se encuentra en un proceso constante de construcción de legitimidad y producción de insumos que impacten en la agenda nacional dirigida a las personas mayores. En este sentido, carga con el hecho que otros actores lo identifican como una institución recién creada, con una visión sostenida en la construcción de un nuevo paradigma del envejecimiento y la vejez que no es compartido o acordado en todos los casos.

3. Gestión institucional: estableciendo reglas claras

En 2013 el Inmayores definió su estructura a partir de una secretaría técnica y tres divisiones, las que a su vez se subdividieron en departamentos que responden a las diferentes líneas de política y programas del Instituto. Cada una de ellas cuenta con sus responsables técnicos claramente identificados. Además, cada departamento tiene asignado un técnico como referente territorial, que no solo trabaja con la sociedad civil organizada de cada territorio, sino que además cumple una función como representante institucional local y es quien tiene a su cargo las vinculaciones interinstitucionales con los enclaves estatales locales. No existen dependencias subnacionales del Inmayores en otras partes del país, tampoco una asignación presupuestal por cada departamento.

En enero de 2014 se elaboró la resolución ministerial que designó a los directores de divisiones para el Inmayores y se inició un proceso en el que algunos referentes territoriales pasaron a tener un enclave local en la oficina del Ministerio en cada departamento.

Se ha elaborado un protocolo de actuación que enmarca los alcances y los procedimientos que deben seguirse en el servicio de atención de las personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar, que funciona gracias a un convenio del Inmayores con una organización de la sociedad civil. En tanto, los procedimientos de regulación y fiscalización que enmarcan la actuación de los centros de larga estadía, vigentes a partir de 2014, están en proceso de elaboración y validación política dentro del Ministerio. El objetivo es llegar a establecer procedimientos claros que se implementen en todo el territorio nacional con el mismo criterio. En este sentido, el Inmayores ha trabajado en protocolos de actuación para cumplir con las visitas, el relevamiento de información, la fiscalización, el seguimiento y las competencias de habilitación o cierre, con el fin de establecer criterios y ordenar procedimientos de actuación ministerial.

El equipo del Inmayores se encarga además de realizar diagnósticos técnicos y de gestión en torno a los temas de su competencia que surgen en el territorio, así como de elaborar las estrategias pertinentes para las situaciones que se

plantean en esta labor según las demandas, las necesidades y los recursos locales en cada uno de los departamentos del país.

En el caso del programa de cuidados en domicilio, se han definido claramente los alcances del servicio, la tarea del asistente personal, y se cuenta con un baremo de dependencia que fue diseñado con el objetivo de permitir la selección de quienes accederán al beneficio. También se han definido con claridad los criterios de selección que complementan el baremo.

En el Inmayores se mantiene un proceso de trabajo periódico con la sociedad civil organizada de todo el territorio nacional para la difusión de información sobre los programas ejecutados, los lineamientos de las políticas, la evolución del trabajo en temas clave, los temas políticos y la actualidad. Este espacio funciona a su vez para recibir demandas de la sociedad civil. Además del espacio de trabajo territorial, se ha institucionalizado un espacio mensual, que funciona a través de representantes departamentales, en el que se promueve el intercambio y el seguimiento de temas clave. El mantenimiento de estos espacios es un compromiso que ha asumido el Inmayores, y para el que destina recursos técnicos y económicos.

El Consejo Consultivo es un espacio interinstitucional pensado para la articulación de políticas relativas a los temas del envejecimiento y la vejez. En el mismo sentido, se ha transformado en un espacio de actualización al que diferentes organismos públicos informan sobre las políticas y los programas ideados y ejecutados y que tienen a la población adulta mayor como objetivo.

Si bien no están disponibles en forma virtual las evaluaciones, informes de seguimiento presupuestal o datos de otro tipo vinculados a la gestión del Instituto, los técnicos del Inmayores se reúnen periódicamente con la sociedad civil organizada para difundir información sobre los programas implementados. A su vez, los referentes territoriales trabajan en coordinación con las oficinas del MIDES de cada departamento para contribuir con la difusión de datos vinculados a las prestaciones. En el caso de que la información requerida se refiera a prestaciones que se brindan fuera del MIDES, se realizan las derivaciones correspondientes. Además se ha diseñado folletería que informa sobre servicios y teléfonos de contacto, datos que también se encuentran en la página web del Instituto³.

³ Véase [en línea] <http://inmayores.mides.gub.uy/>.

En el marco de la articulación con otros organismos públicos, se pueden identificar tres procedimientos de trabajo que presentan distintos desafíos y obstáculos para el Inmayores:

- Espacios que el propio Inmayores convoca y coordina, a través de los cuales se ha logrado incidir en la construcción de distintas racionalidades respecto de las políticas públicas relativas a los temas del envejecimiento y la vejez, pudiéndose incorporar una línea vinculada a la ampliación de los temas que forman parte de la agenda.
- Participación del Inmayores es espacios institucionales liderados por actores que trabajan un área específica desde su competencia sectorial. Su construcción ha sido más compleja, hay visiones que aún son resistidas y el propio rol institucional del Inmayores no es comprendido. La tarea de rectoría ha sido muy poco reconocida y difícil de instrumentar con actores que entienden que lo sectorial debe continuar siendo clave en la lógica de trabajo estatal, y que la presencia de un organismo articulador atenta contra las competencias de los distintos organismos.
- Espacios más amplios que tratan temas con una fuerte implicación sobre la toma de decisiones políticas en el área de la vejez. Este tercer grupo es el que representa mayor complejidad, ya que el Inmayores no es aún un actor identificado como interlocutor y los propios procedimientos de participación están mediados por el Ministerio a nivel general, por lo que no se logra producir el impacto esperado. En estos espacios, hay que negociar previamente con el representante del MIDES una visión sobre los componentes de vejez y envejecimiento, para que luego él la coloque en la agenda junto con otros puntos.

4. Participación y exigibilidad de derechos

La participación ciudadana es una de las dimensiones fundamentales del trabajo del Inmayores. Implica una concepción de la persona mayor como sujeto y actor clave de su propio destino, en oposición a los enfoques que la sitúan como destinatario objeto y receptáculo de la política pública definida por fuera de su área de influencia. De esta manera se reivindica al sujeto y se fomenta su participación en la definición de la política pública. La idea que sustenta este desarrollo es que los sujetos involucrados directa o indirectamente en las decisiones que se tomen tienen el derecho de participar en ellas.

En el caso del Inmayores, los mecanismos formales e institucionalizados de participación ciudadana se materializan mediante la REDAM, que desarrolla un sistema de redes departamentales con delegaciones al plenario nacional

y encuentros nacionales de todas las organizaciones de personas mayores. Asimismo, se realizan encuentros periódicos con la sociedad civil, en los que se intercambia información vinculada a la gestión del Instituto. En estos espacios se promueve a su vez el monitoreo participativo de las políticas del Inmayores y la contribución en su diseño.

Para estos efectos, se ha trabajado en instancias de capacitación y sensibilización con los actores sociales, con el objetivo de contribuir a mejorar las herramientas de participación y los canales de información. Estas instancias son seleccionadas y diseñadas cuidadosamente, sobre la base de diagnósticos realizados con la sociedad civil desde la perspectiva de derechos. Con el objetivo de aportar en este tema, se ha instrumentado una base de trabajo nacional.

En cuanto a la exigibilidad de los derechos, el Inmayores cuenta con el servicio de atención de las personas mayores víctimas de abuso y maltrato intrafamiliar. Con este dispositivo de recepción, atención y seguimiento de estas situaciones se busca contribuir a la protección de los derechos de este grupo social.

Asimismo, se desarrollan acciones para la atención o derivación de personas mayores en situación de vulnerabilidad social. Se trata de un espacio enmarcado en las líneas programáticas del Instituto, que busca dar respuestas especializadas a casos complejos y contribuir a la protección de los derechos de la población adulta mayor. El propósito de este espacio es la atención de las distintas consultas que llegan al Inmayores, ya sea de parte de individuos, instituciones, centros de salud (policlínicas, hospitales, mutualistas), instituciones educativas —que trabajan con personas mayores o sus familiares—, casos derivados de otras oficinas del MIDES o que se abordan en conjunto a partir de la recepción y el seguimiento de las demandas. El objetivo es recibir las consultas, brindar la información requerida y coordinar acciones con otras instituciones para ofrecer una respuesta efectiva, ya que las vías de solución pertenecen en gran medida al ámbito de acción de otros servicios.

Muchas de las diversas situaciones sobre las que se trabaja requieren seguimiento, acompañamiento, visitas y coordinaciones interinstitucionales. En ese marco, el Inmayores orienta, brinda información, asesora y media institucionalmente. En algunos de esos casos se realizan visitas desde el propio Instituto, dependiendo de la gravedad de la situación y la posibilidad de coordinación con otros recursos de la zona. Cada caso que llega al organismo es analizado y evaluado para definir con qué redes se puede trabajar en el territorio, y solo cuando no se encuentra la posibilidad de articular la disponibilidad de recursos locales, se actúa directamente mediante visitas domiciliarias.

En los casos de acompañamiento se procede de la misma forma: si no hay familiares, redes de vecinos u otro actor social que pueda acompañar a la persona

mayor en los trámites que se deben realizar, se evalúa la posibilidad de hacerlo desde el Instituto, con el objetivo de facilitar el acceso a los distintos servicios.

5. Investigación: la información como instrumento de política

La generación de conocimientos relativos a la vejez y el envejecimiento es un instrumento imprescindible a la hora de idear e implementar programas y políticas para la población adulta mayor. Se requiere información tanto cuantitativa como cualitativa sobre las condiciones de vida de este grupo a nivel nacional, territorial y local.

Desde el Inmayores se elaboran convenios con distintas entidades del ámbito académico y social para la realización de investigaciones en áreas en las que se han identificado vacíos de información. La definición de prioridades de trabajo se orienta sobre la base de los lineamientos estratégicos, los objetivos y las acciones definidas en el PNEV. Entre estas investigaciones se puede mencionar:

- La Encuesta de dependencia y participación en las personas mayores, desarrollada por los Equipos Mori en 2012, y financiada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) de España en el marco de un proyecto presentado a la Red Iberoamericana Interinstitucional de Coordinación Técnica (RIICOTEC).
- Una investigación sobre las personas mayores en situación de dependencia, redes de apoyo y participación, llevada adelante por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento en 2012 y financiada por el MIDES.
- Un informe sobre indicadores de participación de las organizaciones de personas mayores, efectuado por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento en 2012-2013 y financiado por el MIDES.
- Una investigación acerca del discurso experto sobre el cuidado hacia las personas mayores, desarrollada por el Departamento de Sociología de la Universidad de la República en 2012, y financiada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- El Censo de centros de larga estadía para personas mayores, a cargo de las oficinas territoriales del MIDES de cada departamento, de la Dirección Nacional de Políticas Sociales y del Inmayores, en 2012-2013, y con financiamiento de la Cooperación Española.
- Informes por departamento de la oferta y demanda de cuidados entre la población adulta mayor, a cargo del Inmayores, en 2013-2014.

- Una investigación sobre las necesidades de cuidado desde la perspectiva de las personas mayores, conducida por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento en 2013-2014 y financiada por el MIDES.
- Una investigación sobre las principales trayectorias de atención en salud mental seguidas por las personas con demencia y sus familiares cuidadores dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), a cargo del Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento en 2013-2014 y con financiamiento del MIDES.
- Una investigación sobre los problemas que las personas mayores integrantes de organizaciones de la sociedad civil identifican en las instancias participativas vinculadas a la construcción de políticas de envejecimiento y vejez, también desarrollada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento en 2014 y financiada por el MIDES.

Se consensuó además un acuerdo de trabajo con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES (DINEM) para la inclusión de información relevante y desagregada sobre las personas mayores en los informes departamentales elaborados antes de cada gira del Ministro.

Asimismo, se trabajó en el diseño de sistemas de información en dos aspectos clave orientados al seguimiento de los programas y a la generación de datos que pueden constituirse como una base para el monitoreo y el ajuste de las intervenciones públicas:

- El Sistema de información sobre violencia intrafamiliar hacia las personas mayores, a cargo del Inmayores.
- El Sistema de indicadores de implementación del PNEV, también desarrollado por el Inmayores en 2013.

6. La construcción de teoría, base para la acción futura

El análisis y la difusión del aprendizaje logrado dentro de la institución son vitales a la hora de generar modelos de intervención que resuelvan los errores detectados y, al mismo tiempo, sistematicen y repliquen las buenas prácticas. En este marco, desde 2012 se trabaja en la generación de insumos para la página web del Inmayores que permitan contribuir a problematizar y generar rupturas en diversos temas. En 2013 el Instituto elaboró un documento que recorre los cambios demográficos del Uruguay en vinculación con el diseño de políticas y el lugar que ha tenido la sociedad civil organizada en ese proceso. El estudio fue publicado en el marco de la serie de librillos de DESC+A (Derechos Económicos,

Sociales, Culturales y Ambientales) del Departamento de Perspectivas Transversales de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES. Con esta publicación se buscó contribuir al conocimiento de los procesos y recorridos de la temática de la vejez en la agenda política⁴.

Desde el Inmayores se promueve la participación en instancias de capacitación externas y se generan capacitaciones internas que contribuyen a fortalecer y actualizar al equipo técnico de la institución. Estas instancias de capacitación giran en torno al género y los cuidados, los derechos humanos, el envejecimiento y la vejez. Los documentos que se elaboran como producto de investigaciones, sistematizaciones e informes, entre otros insumos, son difundidos entre el público objetivo al que van dirigidos, tanto en forma física como digital.

F. Conclusión: una institucionalidad para sujetos de derechos

A partir de este recorrido es posible aventurarse a hablar de un nuevo contexto de políticas para las personas mayores en el Uruguay, marcado por la perspectiva de los derechos humanos. Sin embargo, queda mucho por hacer para consolidar realmente esta nueva etapa, aspirando además a alcanzar un abordaje integral de las personas a partir de un diseño de políticas coherente con esa perspectiva, y dejando atrás las intervenciones políticas segmentadas y descoordinadas. En esta nueva fase será decisiva la idea que los actores políticos tengan sobre las personas mayores.

Desde la sociedad civil se ha planteado el desafío de continuar trabajando a partir del diálogo con el Estado, para mantener su rol de interlocutora en el diseño y el monitoreo de las políticas y fortalecer su capacidad de participar como colectivo en la construcción de la agenda pública. El nuevo siglo se ha iniciado con retos en materia de envejecimiento y vejez que deben ser asumidos por todos los actores como oportunidades para construir conscientemente una sociedad para todas las edades.

En el Uruguay se han producido dos hitos que son fundamentales para el avance de la protección de los derechos de las personas mayores. En primer lugar, la creación del Inmayores como nueva institución rectora en el campo de las políticas sobre envejecimiento y vejez, mandatada para proteger los derechos de este grupo social. Este es el primer marco institucional destinado para tal fin que se crea en el país, y marca por tal razón el inicio de una nueva forma de hacer políticas de vejez. En segundo lugar, el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez,

⁴ Véase [en línea] <http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/25620/1/librillo.com.pdf>.

como documento que busca ordenar y coordinar las políticas en la materia, gestado no solo interinstitucionalmente, sino tras un proceso de construcción participativa de colaboración entre el Estado y la sociedad civil organizada. Esto implica sobre todo un cambio en la concepción del sujeto de las políticas, pues se pasa del enfoque de una persona mayor con necesidades y receptora pasiva al de un sujeto de derechos.

Los desafíos pendientes se relacionan con una necesidad de mayor visibilización del Instituto y de su rol rector de las políticas públicas sobre el tema de la vejez y el envejecimiento, lo que puede deberse al protagonismo creciente del Ministerio de Desarrollo Social en las acciones conjuntas que se realizan.

Como fortaleza, el Inmayores promueve un proceso de participación de las mismas personas mayores y de las entidades que atienden sus intereses en la elaboración de medidas de política pública, legitimando así las decisiones que se toman. En este escenario, la política pública se transforma en una herramienta de cohesión y de compromiso social.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (LC/G.2228), Santiago de Chile, [en línea] <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/MADRID/EstrategiaRegional.pdf>.

Naciones Unidas (2002), "Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento", Madrid, 8 al 2 de abril.

Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social (2013), "Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2013-2015", Montevideo, Impo.

