

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**El discurso sobre la vejez:**  
un análisis documental de la política social  
en la era progresista

**Melina Andrea Boni González**  
Tutora: Sandra Sande Muletaber

**2019**

## Índice

Introducción.....	p. 1
Justificación del tema de estudio.....	p. 2
Presentación del tema de investigación.....	p. 7
Objeto problema.....	p. 7
Preguntas en torno al proceso de investigación.....	p. 7
Objetivo general.....	p. 8
Objetivos específicos.....	p. 8
Metodología.....	p. 9
Marco Teórico.....	p. 12
Antecedentes al tema objeto de investigación.....	p. 12
Categorías de análisis.....	p. 15
La población vieja en la sociedad uruguaya actual.....	p. 15
La vejez como construcción social.....	p. 17
Políticas sociales.....	p. 20
Políticas sociales de vejez en Uruguay en la era progresista.....	p. 22
La institución Inmayores como portadora de significado.....	p. 25
Análisis.....	p. 27
Aspectos centrales de los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez.....	p. 27
La concepción de vejez en los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez.....	p. 30
Las políticas sociales en la era progresista, ¿un posible viraje?.....	p. 42
Reflexiones finales.....	p. 47
Bibliografía.....	p. 51

*Ante la imagen que los viejos nos proponen de nuestro futuro, somos incrédulos; una voz en nosotros murmura absurdamente que no nos ocurrirá. Antes de que nos caiga encima, la vejez es algo que sólo concierne a los demás. Así se puede comprender que la sociedad logre disuadirnos de ver en los viejos a nuestros semejantes.*

*No sigamos trampeando; en el futuro que nos aguarda está en juego el sentido de nuestra vida; no sabemos quiénes somos si ignoramos lo que seremos: reconozcámonos en ese viejo, en esa vieja, así tiene que ser si queremos asumir en su totalidad nuestra condición humana.*

(Simone de Beauvoir, 2012, p. 11)

### **Agradecimientos:**

A mi familia de sangre, quien apoyó y facilitó mi tránsito por esta casa de estudios. A mi familia del corazón, mis amigas. A las amigas que coseché en Facultad, que fueron un pilar en mi proceso. A mi supervisora de práctica y tutora de tesis, Sandra, quien ayudó en el tránsito por el camino del mundo de la vejez.

**Palabras claves:** discurso, vejez, envejecimiento, políticas sociales.

## **1. Introducción**

La presente monografía final de grado parte del proceso de práctica pre-profesional desarrollado en el Proyecto Integral *Cuidado Humano, Derechos e Inclusión Social*, más específicamente en el área *Vejez*. En los dos años de duración de dicha práctica la estudiante ha logrado acumular un bagaje teórico, despertando de este modo diversas inquietudes en relación al tema de estudio. Es por tal motivo, que este documento pretende indagar y profundizar en el conocimiento adquirido.

En un inicio se procederá a fundamentar la elección del tema de investigación: “El discurso sobre la vejez existente en las políticas sociales desde el ascenso de la era progresista”, al tiempo que se establecen algunas preguntas en torno al tema y se explicitan los objetivos que servirán de guía a la hora de indagar en la temática.

Acto seguido, se caracterizará la metodología de investigación seleccionada, la cual consiste en un diseño macrosocial, cualitativo, exploratorio y documental.

Para comprender mejor el tema de estudio, se expondrán los antecedentes teóricos, es decir, aquellas investigaciones previas a la presente que se encuentran relacionadas con el tema de investigación. Asimismo, se abordarán las dimensiones teóricas vinculadas al tema de estudio, a modo de facilitar su comprensión: estas son la población vieja en la sociedad actual uruguaya, la vejez como construcción social, políticas sociales, políticas sociales de vejez en Uruguay en la era progresista y la institución Inmayores (Instituto Nacional del Adulto Mayor) como portadora de significado.

A continuación, se llevará adelante el análisis y la problematización del tema.

Por último, se presentarán las reflexiones finales, donde se pretenderá arribar a una respuesta configurada sobre el presente tema de investigación.

## **2. Justificación del tema de estudio**

Como se mencionó anteriormente, la presente monografía final de grado parte del proceso iniciado por la estudiante en el área *Vejez*, dentro del Proyecto Integral *Cuidado Humano, Derechos e Inclusión Social*. En este sentido, el documento pretende integrar la temática de la vejez, con un terreno ampliamente conocido por la disciplina del Trabajo Social, como es el de las políticas sociales, delimitando un contexto de intervención actual y supuesto como novedoso (el marco de políticas sociales elaboradas desde el advenimiento de la era progresista y los posibles cambios en ellas, bajo la adopción del lema “Uruguay social” plantado desde un inicio por dicho gobierno).

Se ha observado que existe poca acumulación en relación a las dimensiones seleccionadas en el presente estudio, no se han encontrado investigaciones previas que vinculen específicamente el discurso de la vejez a las políticas sociales sobre la temática en el ciclo progresista. De esta forma se justifica el estudio del tema seleccionado.

Al tomar en cuenta el alto porcentaje de población envejecida en la sociedad uruguaya actual, el proceso de envejecimiento que atraviesa nuestro país y el cambio en la orientación de las políticas sociales desde el año 2005, a partir de la denominada era progresista, con la asunción del Frente Amplio en el gobierno, bajo el lema “Uruguay Social”, se considera oportuno conocer el discurso existente acerca de la vejez en las políticas sociales y más específicamente en los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez (PNEV) de Inmayores, a partir de un análisis documental.

Con respecto al envejecimiento demográfico al que asiste nuestro país se resalta que:

Una de las características salientes de la población del Uruguay es su longevidad. Los datos del Censo nacional 2011 muestran que el 14% de las personas tienen más de 64 años de edad, y dentro de ese conjunto, más de 500 personas superan los 100 años. Esta proporción de personas mayores permite sostener que Uruguay tiene una estructura poblacional envejecida (Popolo, Brunet y Nathan en Brunet y Márquez, 2016, p. 5).

Este proceso de envejecimiento se enmarca en un contexto global y regional de transición demográfica.

Nuestro país se caracteriza por ser uno de los más envejecidos de América Latina. Las proyecciones indican que para el año 2030 la población adulta mayor ascenderá a más de 22% de la población, mientras que en 2050 dicha proporción podría alcanzar el 27,8%, según los datos aportados por CEPAL. Este nuevo escenario plantea enormes desafíos a la política pública en términos sociales, económicos y culturales. Ser conscientes en la actualidad de las tendencias demográficas futuras debe verse como una oportunidad para pensar, prever y generar acciones orientadas a la construcción de una sociedad en la cual convivirán personas de todas las edades (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2014, p. 143).

Entra en juego aquí la importancia de proponer políticas sociales de envejecimiento, ya que de darse las proyecciones establecidas, la población envejecida pasará a ocupar un lugar importante dentro de la estructura poblacional. Por esto, se vuelve fundamental considerar las condiciones en las cuales dicho sector poblacional lleva adelante su modo de reproducción de la vida.

Al respecto del cambio en la orientación de las políticas sociales desde la asunción de la era progresista, en relación a la vejez, puede decirse que actualmente “Uruguay se encuentra desarrollando políticas que amplían la matriz de protección, en transición de un modelo sanitario a un modelo socio-sanitario, donde las personas mayores sean vistas como sujetos de derechos con una visión integral” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2014, p. 143).

En relación a la técnica de análisis documental, los documentos muestran el discurso que se establece en dichas políticas sociales. Éstas en su elaboración, contienen conceptualizaciones y categorizaciones que configuran una cierta representación social de la vejez, sujeto de dichas políticas. Sobre las dimensiones que enmarcan a la política social destinada a la vejez actual en Uruguay se resalta que:

Los principios que orientan las políticas sobre envejecimiento y vejez se sustentan en la perspectiva de derechos. Asimismo se trabaja con un enfoque de desarrollo, integración y no oposición generacional, visión positiva y no deficitaria del envejecimiento, perspectiva integral sobre las personas mayores, perspectiva de ciclo de vida y una visión no normalizadora del envejecimiento (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2014, p. 143).

En lo que respecta a la política social se destaca que es una herramienta instrumental de intervención para el ejercicio del Trabajo Social. En relación a ello Guerra (2015) destaca que la instrumentalidad del Trabajo Social refiere al uso de los medios e instrumentos para el quehacer profesional, por medio de los cuales los trabajadores sociales pasan desde la intencionalidad, que implica una cierta ideación previa, una finalidad y una teleología, hacia acciones profesionales concretas.

Siguiendo lo planteado por Guerra (2015) la instrumentalidad del Trabajo Social, tiene origen en el contexto capitalista. Surge como consecuencia de la lógica de reproducción del orden imperante, con una modalidad socio-histórica determinada de tratamiento de la cuestión social. En dicho marco, el Estado necesita de un conjunto de prácticas, ramas de especialización y de instituciones que sirvan como instrumento para lograr los fines económicos y políticos a esa coyuntura socio-histórica. Así, el Trabajo Social se gesta y se desarrolla en un contexto atravesado por procesos políticos-económicos e ideoculturales, que son expresión de las necesidades del orden imperante. En este sentido, el Trabajo Social es constituido y constituyente de las relaciones sociales capitalistas, las cuales presentan intereses antagónicos, siendo esto lo que le atribuye un determinado perfil a la profesión. De tal modo, la utilidad de la profesión se da por medio de las necesidades de los grupos sociales, que representan demandas para el Trabajo Social. El espacio socio-ocupacional de la profesión se crea con la existencia de las necesidades sociales traducidas en demandas. El Trabajo Social históricamente adquiere este espacio por medio de la intervención estatal en la cuestión social. El Estado recorta la

complejización de la cuestión social a situaciones sociales a ser atendidas por las políticas sociales, instituyéndose así un espacio en la división socio-técnica al Trabajador Social como el profesional que implementa las políticas sociales, contribuyendo por medio de ellas a la producción y reproducción del orden imperante.

Las políticas sociales delimitan planes y programas, como modo de instrumentalizar la resolución de los diversos problemas sociales. Éstas se instrumentalizan cada vez más en la atención de las diferentes necesidades. En definitiva, la funcionalidad del Trabajo Social se vincula con la funcionalidad de la política social, dando lugar a una cierta forma de reproducción de la vida.

De este modo, de la mano de la instrumentalización de la política social, los PNEV representan la tentativa de definir y llevar a cabo acciones específicas destinadas a la población envejecida, desde un cierto marco teórico que plantea un accionar concreto para la consecución de los objetivos allí establecidos. Un Plan entonces

Es un documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo. Además, resumen el conjunto de decisiones en torno de los propósitos (objetivos y metas) que se desean lograr y a los medios (esquema de asignación de recursos) para obtenerlos. Se le considera el elemento típico de Planificación Estatal (Pichardo, 2008, p. 37).

Más aún, como establecen los PNEV, un plan se conforma del conjunto de decisiones generales que expresan los lineamientos políticos esenciales, las prioridades, la asignación de recursos, las estrategias de acción y los medios e instrumentos a emplear para alcanzar las metas y los objetivos que delimitan. Un plan abarca programas y proyectos, pero tiene objetivos más amplios que éstos. Los PNEV no se consideran sólo un instrumento de acuerdo programático en política pública, son fundamentalmente una herramienta política de reconocimiento de los/as viejos/as (Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2018).

Para abordar la temática de la vejez, surge Inmayores en Uruguay como una institución rectora en materia de políticas de vejez, encargada de velar por el pleno goce de ejercicio efectivo de los derechos de los/as viejos/as. Como se deja ver:

La Ley N° 18.617, promulgada en octubre de 2009, creó el Instituto Nacional del Adulto Mayor (Inmayores) en la órbita del MIDES. Esta ley asigna al Instituto las siguientes competencias: promoción integral de las personas adultas mayores; planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas nacionales relativas a las personas adultas mayores; coordinación y coejecución con los organismos estatales y privados; asesoramiento a los organismos del Estado sobre los derechos de las personas mayores; y realización de convenios con organismos internacionales de cooperación técnica y financiera (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2014, p. 143).

La creación de dicha institucionalidad en el marco de los gobiernos progresistas, deja de manifiesto la importancia creciente que adquiere la vejez, a la hora de abordar las situaciones que este sector poblacional atraviesa.

Para llevar a cabo el presente trabajo, se realizará un análisis documental de los dos *Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez* elaborados hasta el momento, el *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez. Seguimiento a dos años de implementación* y la *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*. Los PNEV han sido elaborados desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), más específicamente desde Inmayores, como un intento de coordinar los lineamientos de la política social destinada a la población vieja, mejorando así su eficiencia. Tal organismo, es el actual rector en materia de elaboración de políticas que abordan a la vejez, en conjunto con las demás organizaciones vinculadas.

### **3. Presentación del tema de investigación**

Esta investigación pretenderá analizar el discurso sobre la vejez en los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez elaborados por Inmayores en los años 2013 – 2015 y 2016 – 2019, tomando como apoyo de dichos documentos la *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores* así como el *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Seguimiento a dos años de implementación*, por medio de un análisis documental de la política social elaborada en la era progresista.

***Tema de investigación:*** El discurso sobre la vejez existente en las políticas sociales desde el ascenso de la era progresista.

#### ***Preguntas en torno al proceso de investigación***

¿Qué necesidades y/o preocupaciones se presentan como fundamentales en el debate del envejecimiento actual del país?

¿Qué representación social de la vejez subyace a los PNEV?

¿Cuáles son las características de los PNEV que se implementan con la llegada del Frente Amplio al gobierno?

¿Existen cambios en la forma de entender las políticas sociales en relación a la vejez?

**Objetivo general:** Analizar el discurso sobre vejez que instituyen los PNEV en la era progresista.

**Objetivos específicos:**

- Describir los aspectos centrales en los cuales focaliza e innovan los documentos seleccionados.
- Analizar los elementos teóricos de los PNEV que hacen referencia a la forma de concebir a la vejez.
- Identificar los posibles cambios en las políticas sociales con el advenimiento de la era progresista.

#### 4. Metodología

El carácter cualitativo de esta investigación permitirá conocer el significado que los documentos otorgan al problema en cuestión: el discurso de vejez que instituyen las políticas sociales de la era progresista. Como menciona Ortí (en Delgado y Gutiérrez, 1995) las prácticas cualitativas son un ensayo tentativo de reproducir las formas de intercambio simbólico de la praxis social real que responde a la lógica del sentido concreto (lógica situacional de la práctica social misma). Las prácticas cualitativas entrañan un proyecto de comprensión de los procesos sociales para la intervención institucional/reafirmadora, modificativa o transformadora de los mismos. La perspectiva cualitativa, a través de la decodificación simbólica, tiende a coincidir, con la propia perspectiva dialéctica. Convergencia que entraña una actitud crítica de lo instituido y una intencionalidad instituyente (al menos en el plano de lo simbólico) transformadora de lo real, en términos históricos de cambio y conflicto entre fuerzas y tendencias.

Asimismo, la investigación posee un carácter macrosocial, abordando el tema desde la estructura social, sus instituciones y su cultura. El enfoque y los objetivos planteados surgen en función a un momento histórico, a las instituciones y organizaciones de la época y a la política social elaborada (Batthyány, 2011). Este enfoque permite conocer el discurso subyacente a las políticas sociales, delemitando un cierto modo de *ser viejo, sujeto histórico y social, sujeto de la política social*.

La muestra son los dos *Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez: 2013 – 2015 y 2016 – 2019*, el *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016 – 2019. Seguimiento a dos años de implementación* y la *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*.

De estos documentos se seleccionarán frases que conformarán la unidad de análisis, permitiendo conocer el discurso de la vejez que en ellos impera.

Se realizará un análisis inductivo en un proceso dialéctico, de ida y vuelta, organizando la información hacia unidades cada vez más abstractas, a fin de generar mayor claridad y comprensión, en relación al discurso de la vejez que nace desde las políticas sociales estudiadas.

La técnica consiste en un análisis documental, que evalúa la información recogida, otorgándole sentido. Al decir de Corbetta (2007) toda sociedad produce una gran cantidad de documentos que pueden ser utilizados como base de datos para la investigación social. “Un *documento* se define como cualquier material que proporciona información sobre un determinado fenómeno social y que existe al margen de la acción del investigador” (Corbetta, 2007, p. 403). Sobre dicha información se puede decir que “En la esfera pública de todas las sociedades se producen una infinidad de documentos, que permanecen como <<huellas>> de esa cultura y que pueden servir de documentación para el investigador social” (Corbetta, 2007, p. 388). Esta técnica de análisis de documentos elaborados por los individuos o las instituciones, con un fin distinto al acto de investigar, conlleva dos ventajas. La primera es que la información no se ve distorsionada por los efectos de la interacción estudioso-estudiado, como sí puede suceder entre entrevistador-entrevistado. Son documentos que aunque reflejan una visión parcial de la realidad social, no se encuentran alterados por el propio acto de investigar. La contracara de esto es que el investigador se limita a su contenido, sin poder realizar preguntas. La segunda ventaja es que por su existencia previa permiten estudiar el pasado (Corbetta, 2007).

Partiendo de la clasificación documental de Corbetta (2007), en el presente análisis se seleccionan los documentos institucionales. En las sociedades modernas, los documentos institucionales son producto de la vida institucionalizada de la sociedad, convirtiéndose en datos para la investigación social de variados fenómenos. Dichos documentos son

elaborados por las instituciones o los individuos en el contexto de las funciones institucionales que desempeñan. Las administraciones públicas, son una base documental importante para el estudio de las políticas, reflejando por ejemplo las innovaciones que introduce la gestión de izquierda. En la órbita del Estado se registran y sistematizan numerosos documentos plausibles de análisis. Se pueden analizar de forma cualitativa, interpretándolos en su globalidad y desde el punto de vista de sus significados (Corbetta, 2007).

El primer paso consiste en una búsqueda de los documentos pertinentes y las palabras claves para identificar los estudios previos relacionados al tema aquí abordado. Se realizará un análisis de datos de fuentes secundarias, lo que implica analizar datos recogidos en forma previa a la investigación actual.

El diseño es exploratorio, ya que es un tema novedoso, procurándose describir y explicar las dimensiones que comprenden al discurso de la vejez.

Se trata de un diseño metodológico de carácter macrosocial, cualitativo, exploratorio, descriptivo y documental (institucional), que basado en fuentes secundarias, dará luz al discurso sobre la vejez actual en el marco de la era progresista.

## **5. Marco teórico**

### **5.1 Antecedentes al tema objeto de investigación**

Para llevar adelante la presente investigación se realizó una búsqueda de estudios previamente publicados relacionados al tema aquí planteado. Por tratarse de una temática actual y novedosa, no se han encontrado antecedentes directamente relacionados al objeto de investigación, si bien existen algunos documentos que hacen una breve mención al tema.

En primer lugar, se encuentra la tesis de grado denominada *“Protección asignada a los adultos mayores en el Uruguay de hoy... programas sociales existentes en relación a los mismos”*, realizado por Cambón (2010), quien realiza una investigación en la que relaciona la vejez y el envejecimiento a la cuestión social y a las políticas sociales. Dicho trabajo presenta un apartado que estudia la trayectoria del Estado uruguayo en relación a los cambios y a las continuidades en las políticas sociales (universalismo estratificado, modelo neoliberal y políticas focalizadas). Allí resalta que con el advenimiento del gobierno de izquierda ha surgido un nuevo escenario de reactivación económica que prioriza lo social, dada la desigualdad y la exclusión, post-crisis del año 2002. En ese contexto surge el MIDES, para abordar las demandas sociales, coordinar e instrumentar los diversos planes y programas, por medio de políticas focalizadas para el segmento más vulnerable de esta población. Para la autora existe un acuerdo entre diferentes actores sobre la carencia de una política nacional que considere de forma integrada los aspectos médicos, psicológicos y sociales de las personas viejas. Ante un mundo que presenta un aumento considerable de viejos/as, no se produce una valoración mayor de dicho sector. No obstante, resalta los esfuerzos de coordinación y articulación, en vísperas de la

inauguración de Inmayores. Por tanto, resalta la carencia y necesidad de una política nacional integral hacia la vejez y el envejecimiento.

Por otra parte, Sande (2013) en su documento titulado *Los modelos de justicia en las políticas sociales de vejez en Uruguay*, hace hincapié en los cambios demográficos y en las transformaciones sociales y culturales que atraviesa Uruguay, uno de los países más envejecidos de América Latina. Plantea al envejecimiento como un proceso con dos caras: un triunfo y un desafío, ya que entiende a la vejez como una etapa de la vida con limitaciones y potencialidades, en la cual la diversidad de situaciones en base al contexto social, delimita una forma de ser viejo (existen tantas vejeces como personas). En Uruguay hay una pluralidad de organismos que atienden a la vejez, los cuales no están articulados y brindan diferentes tipos de prestaciones, careciendo de un sistema de comunicación con circulación de información eficiente. Sostiene que las políticas deberían tener de fundamento las necesidades reales, las preferencias y las aptitudes de los viejos, considerando el ciclo vital de cada uno. Como “sujeto histórico, concreto, particular, que se apropia de su ambiente inmediato y lucha por sobrevivir, mostrando su capacidad vital, superando la imagen prejuiciosa del viejo” (Sande, 2013, p. 31). Para la autora, las políticas sociales hasta el momento son parciales y de mala calidad, ya que no están pensadas en clave de derechos. En dichas políticas intervienen el Estado, la población, las decisiones, los recursos y los políticos de turno. Éstas políticas son acciones de impacto desarrolladas por el Estado, quien asume la responsabilidad de gestionar un tipo de organización. La situación de la vejez en Uruguay no se acompaña de políticas sociales, ya que sólo cubren algunos aspectos, no protegiendo en sí a las personas. Desde el progresismo existen avances, pero esto puede cambiar con el gobierno de turno.

La recorrida por la trayectoria de las políticas sociales para la vejez en Uruguay, da cuenta de lo poco que esta problemática ‘importa’ en términos de política pública. El diagnóstico existe, la problemática está instalada, las respuestas se hacen esperar (Sande, 2013, p. 40).

Sande plantea como necesaria la politización del tema, pensar políticas de vejez desde el fortalecimiento de la estructura social, desde un sistema de derechos que impacte en la calidad de vida y autonomía de los viejos.

Por último, Paredes, Lladó y González (2013) en su estudio *“Políticas públicas de vejez en Uruguay: un balance de la primera década del siglo XXI”*, reconocen la importancia del envejecimiento y la vejez como un aspecto demográfico innegable que se plantea como un desafío, pretendiendo en la actualidad un abordaje sistemático, integral e intersectorial. De este modo, proceden a analizar la historia de las políticas sociales de la vejez, hasta la actualidad, resaltando un nuevo enfoque que busca incorporar un criterio inclusivo de participación y de derechos. En dicho análisis, los autores hacen hincapié en la creación de Inmayores y la puesta en marcha del Plan Nacional de Vejez, resaltando ejes analíticos fundamentales del mismo, como la centralidad de los derechos humanos, la equidad de género (reconociendo la feminización de la vejez) y la integración del sistema de protección social. Asimismo, los autores resaltan la incorporación de otros ejes de análisis, como son la interinstitucionalidad, la territorialización y la inclusividad, al tiempo que hacen referencia a las recomendaciones internacionales adoptadas en la creación del primer plan. Los autores cierran su estudio resaltando que en Uruguay las políticas de vejez no acompañan necesariamente al proceso de envejecimiento que este atraviesa.

El recorrido a través de estas investigaciones refleja los cambios que se vienen incorporando a la hora de pensar a la vejez, desde una perspectiva ampliada, con una nueva dirección estatal en lo que respecta a una institución rectora en la temática, desde un marco de protección que abarca mayor cantidad de ejes analíticos a la hora de reflexionar sobre el tema y con un amparo internacional de derechos de los/as viejos/as.

Mencionadas estas investigaciones, se comienza a comprender la realidad actual de la población vieja uruguaya, sus concesiones y conquistas hasta el momento y se empieza a visualizar el trabajo restante para mejorar la calidad de vida de dicha población, que hasta el momento parece encontrar un bienestar de forma parcial.

A continuación, se esbozarán las categorías de análisis pertinentes al tema de investigación, a fin de explicitar las dimensiones teóricas seleccionadas para la mejor comprensión del tema de estudio y del posterior análisis.

## **5.2 Categorías de análisis**

### **La población vieja en la sociedad uruguaya actual**

Uruguay se encuentra en una fase avanzada de la transición demográfica (bajas tasas de mortalidad y natalidad). En la región, es pionero en el envejecimiento, proceso que inició a principios del siglo XX. Según los datos del último Censo Nacional (2011), es el país donde los viejos tienen mayor peso relativo. Un 14% de la población es mayor de 64 años (existiendo más de 500 personas que superan los 100 años). Por este motivo se habla de estructura poblacional envejecida (Brunet y Márquez, 2016).

Existen dos fenómenos asociados al envejecimiento: el creciente sobre-envejecimiento, es decir que cada vez son más los mayores de 84 años y la feminización de la vejez, una mayor esperanza de vida para la mujer, destacándose una correlación entre ambos fenómenos, como es un mayor sobre-envejecimiento femenino (Brunet y Márquez, 2016).

Se puede pensar a esta población conformando dos grupos con diferentes características y necesidades. En primer lugar, se encuentran los/as viejos/as de 65 a 84 años, de los cuales se espera una cierta heterogeneidad, un cierto grado de integración social, actividad e independencia e incluso algunos todavía vinculados al mercado de trabajo. El otro grupo está conformado por los de 85 años o más, con mayores problemas

de salud, lo cual dificulta la participación y la sociabilidad, volviéndolos más dependientes. Este último grupo representa el 12% del total de la población vieja, dejando entrever la importancia del sobreenvjecimiento (Brunet y Márquez, 2016).

Con respecto a la situación de la población vieja en la sociedad uruguaya actual, se resalta que nuestro país en el año 2016 ha adherido a la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las PERSONAS MAYORES*, redactada por la OEA (Organización de los Estados Americanos) en el año 2015. La misma tiene como objetivo:

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 (Secretaría general de la OEA, 2015, p. 3).

La Convención constituye un avance en cuanto al cambio de paradigma acerca de la vejez y el envejecimiento, posicionando a los/as viejos/as como sujetos de derecho. La misma busca unificar la dispersión de instrumentos, enfatizando la comprensión del envejecimiento desde una dimensión de género. Asimismo incluye el concepto de autonomía y temas marginados hasta el momento, como abuso y maltrato y cuidados permanentes e institucionales. La Convención se reconoce como un instrumento político importante para el reconocimiento de los derechos de los/as viejos/as.

Para llevar adelante los principios establecidos en la Convención, Inmayores se presenta como el organismo rector encargado del abordaje de la Vejez en Uruguay, reconociendo a los/as viejos/as como un grupo etario específico, muchas veces vulnerable, que requiere de garantías en la protección de sus derechos. Al adherirnos como país a la Convención queda de manifiesto la pretensión de una nueva definición en materia de políticas públicas y la ampliación del proceso institucional hacia los/as viejos/as.

## **La vejez como construcción social**

Los/as viejos/as han formado parte de todas las culturas y civilizaciones de la historia. Con el devenir histórico, la concepción sobre la vejez ha cambiado y continuará cambiando. Al respecto de la variación histórica en el modo ser y concebir a los/as viejos/as, en la sociedad contemporánea existen diferentes modos. “Ser viejo en el mundo occidental contemporáneo, remite a configuraciones de valores distintas de otros momentos históricos de nuestra sociedad y de otras culturas” (Ludi, 2012, p. 30). Se han colocado en el imaginario social ideas de la vejez relacionadas a la pasividad, la dependencia, la enfermedad, desde un lugar inerte y hasta no viviente, llegando a asociar la vejez a un momento de la vida feo, doloroso y desolador. Todo lo cual da lugar a los prejuicios y la discriminación ejercida sobre los/as viejos/as (Ludi, 2005).

La presente investigación hace referencia a la vejez adhiriendo a los aportes de Ludi (2011). Se realiza una distinción en el modo en que se nombra a esta etapa de la vida, ya que existen diferentes formas de ver y nombrar a los sujetos envejecientes. Detrás de las elecciones teóricas, existen posicionamientos delimitados por un imaginario social, que plasman una cierta concepción de ser sujeto: ancianidad, tercera edad, cuarta edad, senilidad, adulto mayor, personas mayores, jubiladas, jóvenes de la tercera edad, añosas, geronte, viejo, abuelo. Estos conceptos se originan como construcciones teóricas socio-culturales significantes que subyacen a ellos e implican supuestos. Así, se resalta la desvirtuación de la palabra viejo (de vejez), buscando atenuar su significado por medio de otros eufemismos (Ludi, 2011).

La forma de nombrar construye a la identidad, por lo cual importa el modo de nombrar y sus implicancias. Aunque según la Convención, el término de mayor aceptación social en los últimos años es el de *persona mayor*, en la presente investigación se hará referencia

al planteo de Ludi (2011), quien se posiciona desde el término *viejos/as*, buscando llamar a las cosas por su nombre, apoyando el planteo de Salvareza:

el desafío es que podamos llamar a la vejez y a los viejos como tal, sin eufemismos, aportando a que no sigan cargando el grado de negatividad y discriminación que hoy tienen, porque si bien lo importante es la actitud y el respeto en el trato hacia ellos, [...] los modos de nombrar nos posicionan en un determinado lugar ideológico-teórico y es importante que como profesionales tengamos posturas fundadas si trabajamos en este campo, ya sea en nuestras prácticas disciplinares, en nuestras investigaciones, en el diseño de políticas y programas sociales (Salvareza, s/f en Ludi, 2011, p. 35).

Así, la autora considera a la vejez como un tema conflictivo para quienes la transitan y quienes se enfrentan a ella. La población suele adoptar una conducta de discriminación y segregación hacia los/as viejos/as, a lo cual denomina *viejismo*: el miedo a ser y sentirse viejo/a, a los cambios fisiológicos y biológicos que conlleva la vejez. A causa de este fenómeno surgen los eufemismos y el distanciamiento, los jóvenes temen envejecer y los viejos envidian la juventud. Adherir al *viejismo* tiene sus consecuencias: debido a los prejuicios y el distanciamiento, al no estar en contacto con los/as viejos/as, no nos identificamos con la vejez ni con los/as viejos/as que seremos, desconociendo los deseos, necesidades y vivencias. Esto no permite elaborar un juicio real sobre la vejez, lo cual deriva en un prejuicio, por lo que se llega a esta etapa de la vida sin el conocimiento necesario para asumirla. Por ello, es vital luchar contra el imaginario social del *viejismo*. De este modo, la autora resalta la importancia del imaginario social y las representaciones sociales, determinadas a través de elementos subjetivos en la estructura social, considerando necesario develar, descubrir, destapar y conocer los significados (Ludi, 2011).

La vejez se configura como una construcción socio-cultural, sobredeterminada por dimensiones contextuales socio-económico-político-culturales que atraviesan la vida

cotidiana; de allí que el envejecer sea un proceso particular y complejo, que comprende diferentes aspectos: físico, biológico, psicológico, social y emocional, constituyéndose en una experiencia única en relación a estos aspectos y dimensiones (Ludi, 2011, p.39).

Se resaltan los aportes de M. Lavile d'Epina (en Ludi, 2012) quien popularizó el término *vejeces*. En relación a esto, la autora toma los aportes de Haydee Andrés y Liliana Gastrón (1995) quienes “consideran que las vejeces son concretas en individuos concretos y por tanto diferentes (...) la edad no es una categoría per se, y las condiciones de vida van marcando diferentes trayectorias, así como la manera de envejecer” (Ludi, 2012, p. 28). Así, las situaciones de vejeces hacen referencia a situaciones personales, particulares, singulares de los/as viejos/as, que se corresponden con una trama relacional familia – sociedad, en una etapa de la vida con requerimientos físicos, afectivos, psicosociales y socio-culturales; todos éstos, factores que hacen a la construcción de la identidad de los/as viejos/as. Al hablar de situaciones, se hace referencia a las “condiciones estructurales y contextuales atravesadas por dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales e históricas en las que adquiere sentido la condición humana” (Ludi, 2012, p. 28).

En palabras de Ludi se puede establecer que

Hay avances en tanto declaraciones, convenciones y recomendaciones, a nivel de Estados y de organismos internacionales, regionales y locales, cobrando mayor énfasis la perspectiva de envejecimiento saludable, creativo, productivo. Pensamos que la misma puede contribuir a una revalorización necesaria de los viejos como sujetos activos en la construcción de ciudadanía [...] los diferentes estudios con relación al envejecimiento y la vejez no tiene por qué producir generalizaciones, estigmas o etiquetas, sino que apenas tienen que distinguir y caracterizar tendencias que permitan trabajar aspectos comunes, desarrollar otros específicos, particulares (Ludi, 2012, p. 34).

Asimismo, el paradigma de Curso de vida se encuentra estrechamente vinculado al envejecimiento, al reconocerlo como un proceso vital, que abarca y va más allá de los/as

viejos/as, refiriendo a toda la vida humana, desde un enfoque que comprende al ser humano como una unicidad a lo largo de su historia vital, resaltando la importancia de las relaciones intergeneracionales (Blanco, 2011).

En definitiva, los modos de nombrar se plasman en modos de ser que hacen de guía a las relaciones cotidianas, las prácticas sociales, profesionales y las políticas de gobierno. La forma de concebir a la vejez incide en la toma de decisiones en materia de políticas sociales destinadas a dicho sector. Dichas políticas, históricamente han estado casi ausentes en la agenda pública. Por esto, la autora apuesta a instalar el tema, atacando los prejuicios y la discriminación, e invita a construir una ideología diferente de la vejez, recuperando prácticas y valores que sustenten otro modo de ser viejo/a.

### **Políticas sociales**

Importa explicitar esta dimensión, ya que los PNEV delimitan la política social existente en el área de la vejez.

Para Danani (2009) la política social deriva de la política pública y pone en juego a las finalidades políticas, es decir que la inclusión del tema de la vejez en la agenda pública, depende de la prioridad y los objetivos políticos. La política social nace de la mano de la modernidad capitalista y es definida como un campo complejo, con múltiples dimensiones interrelacionadas: políticas, culturales, económicas e institucionales. Lo que diferencia al tipo de política es su objeto de intervención directa, se reconoce a la política social como intervenciones sociales del Estado, ya que tiene como objeto a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de los distintos grupos sociales, produciendo y moldeando a dichos grupos. Cuando se habla de modelo de política social, se hace referencia a una determinada configuración de la intervención social del Estado, con una cierta modalidad histórica. Esto significa que la pretendida universalización de

políticas sociales para la vejez, implica una prioridad social del Estado hacia dicho sector. La forma en que la política social se conforma, establece parámetros que delimitan un modo de reproducción de la vida y establece las condiciones, los límites y la definición de los sujetos de intervención. Ésta definición es una cuestión fundamental para la dinámica de la política social. El *merecimiento* ha sido la forma en que se define a la población destinataria de la política social, el modo de definir a un grupo que queda por fuera o por dentro de su alcance. El patrón de merecimiento, no está libre de contenidos político-culturales, ideológicos y filosóficos, tiene un carácter complejo y abierto, directamente relacionado a la gestión de la política, siendo un problema de ésta (Danani, 2009). En el marco de la era progresista, se ha pretendido cambiar dicho patrón, desde un nuevo enfoque que considere el bienestar general de dicho sector, limitando las intervenciones focalizadas positivas cuando sea necesario.

Además de la definición de los sujetos merecedores, a la política social le compete la autonomía. En el terreno de la política social, se define a la autonomía como la capacidad de llevar adelante una vida materialmente satisfactoria, por medio del no sometimiento del sujeto con respecto a las necesidades sociales de reproducción de la vida. Se es autónomo cuando se regulan satisfactoriamente las necesidades sociales de reproducción de la vida. Al ser el mercado la institución para la satisfacción de las necesidades, la autonomía se mide en torno al grado de mercantilización/desmercantilización. La conquista o pérdida de autonomía está ligada a las relaciones de los/as viejos/as con el mercado. Una persona es autónoma de las políticas sociales al regular satisfactoriamente sus necesidades sociales de reproducción de la vida, según la relación que sostenga con el mercado (Danani, 2009). En la etapa de la vejez, al producirse la baja laboral, muchas veces suele fragilizarse la relación con el mercado, por lo cual aumenta la posibilidad de

pérdida de la autonomía. De esto modo, el bienestar se da por la forma en que los/as viejos/as satisfacen sus necesidades y llevan adelante su modo de reproducción de la vida.

### **Políticas sociales de vejez en Uruguay en la era progresista**

Limitando las políticas sociales a la realidad uruguaya, de forma temprana, en la primera mitad del siglo XX, este país se consagró como un sistema institucionalizado con políticas sociales de carácter universalista, con una amplia cobertura en el área educativa, laboral y de salud (Filgueira en Midaglia y Antía, 2007). El Estado asumió un rol central en la provisión del bienestar social, limitando las intervenciones focalizadas hacia sectores específicos de la población, logrando que este tipo de medidas subsidiarias fueran marginales (Midaglia en Midaglia y Antía, 2007).

En este esquema de bienestar, los partidos políticos tradicionales jugaron un papel estratégico, ya que se apropiaron del aparato estatal y se anticiparon a los problemas sociales. Esto permitió condiciones de competencia relativamente plurales, respetando las reglas de juego democráticas, sin interrupción hasta el Golpe de Estado en 1973. Así, se produjo en el país, una matriz de bienestar social con impactos sociopolíticos que primó durante el siglo XX (Midaglia y Antía, 2007).

Con el Golpe de Estado, se mantuvo un cierto grado de estratificación en los beneficios: *universalismo estratificado* (Filgueira en Midaglia y Antía, 2007) ó *Socialdemócrata* (Esping-Andersen en Midaglia y Antía, 2007), otorgando la última forma, menor importancia a los diferentes grados de beneficios. Internacionalmente, el país se ubicó en un *régimen de bienestar intermedio*, entre los de población protegida por el mercado o la intervención pública (países desarrollados) y los de seguridad informal (América Latina con el bienestar apoyado en las redes sociales y familiares).

El sistema de bienestar no se desarticuló por el gobierno de facto (1973-1984), pero sí se deterioraron una serie de prestaciones, al definirse nuevas asignaciones al gasto público. Dichas reasignaciones no modificaron la matriz de protección, pero conllevaron un cambio en la calidad de los servicios sociales. Es decir que tuvo lugar una reforma social no uniforme, con variaciones significativas según el sector de referencia. Las políticas sociales uruguayas tuvieron cambios de distinto alcance y orientación y modificaciones en su gestión. Midaglia y Antía (2007) describen el proceso

Pese a la fuerte tradición en el campo del bienestar, en el período de la redemocratización se introdujeron un conjunto de reformas sociales. Ello se produjo desde la década del 90', a partir de la instalación y profundización de una estrategia de desarrollo de orientación al mercado, y como respuesta al surgimiento de nuevas problemáticas sociales del país (p. 134).

La clásica matriz de bienestar se transformó en un sistema híbrido, con coexistencia de servicios semi-privatizados, con intervención estatal, que acentuaron las prestaciones focalizadas, desde un formato mixto de implementación, con coparticipación público-privada. Surgió así una dispersión de los servicios al interior del entramado de las instituciones públicas (Midaglia y Antía, 2007).

El problema de esta nueva matriz de bienestar y protección no es un déficit en la ingeniería institucional, es la ausencia de un proyecto político consensuado acorde a la capacidad de bienestar de los riesgos sociales imperantes (Midaglia y Castillo en Midaglia y Antía, 2007).

La reforma social se dirigió hacia una serie de servicios y a sectores poblacionales específicos que ocupaban un lugar marginal en el viejo esquema de bienestar. Se reformularon e inauguraron un conjunto de Programas y Proyectos para abordar las problemáticas de ciertos grupos vulnerables. Gran cantidad de estas intervenciones comenzaron a llevarse adelante por Asociaciones Civiles u Organizaciones sin fines de

lucro. La ampliación de los servicios y las nuevas iniciativas no se vieron traducidas en una malla sólida de asistencia social (Midaglia y Antía 2007).

Lo mencionado hasta aquí permite ver la falta de un proyecto político nacional integrado como respuesta a los riesgos sociales a los que se enfrenta la población vieja uruguaya. De este modo, se ha intervenido históricamente sobre dicho grupo etario a través de políticas sociales focalizadas, pensadas para aquellos/as viejos/as que no satisfacen sus necesidades por medio de su vínculo con el mercado, es decir que para los/as viejos/as que en materia de política social no consiguen la autonomía que les posibilita una vida materialmente satisfactoria, se vuelve necesaria una intervención social del Estado que regule la reproducción de sus vidas. Al respecto de esto, se plantea una pretensión de cambio con la unificación de una política social nacional destinada al sector.

En relación al ascenso de la era progresista como posible viraje para las políticas sociales, Filgueira (s/f), resalta que las organizaciones político-partidarias y la estructura de la administración pública, en conjunto, delimitan los asuntos a incluir o evitar en la agenda de una sociedad. Asimismo, la conciencia política y la movilización de grupos, llevan a la población a reivindicar en una cierta línea, ocurriendo una dialéctica entre sociedad y Estado, que influye al contenido de la política.

Tras una larga data histórica de bienestar social, a través de la rotación del poder entre los dos partidos tradicionales, para el año 2004, la coalición del Gobierno Progresista Frente Amplio se posicionaba como posible triunfadora. En un contexto de reactivación económica, post crisis del 2002, esta coalición se mostraba como una nueva alternativa. En el programa partidario se priorizó el tema social, bajo el lema “Uruguay Social”. El compromiso partidario se centraba en buscar nuevos parámetros públicos que favorecieran la integración social. El discurso de la coalición suponía un reajuste de

las políticas sociales, dotándolas de un carácter universal e integral, al tiempo que articularía acciones focalizadas en las situaciones sociales de mayor urgencia. Así el futuro gobierno abría nuevos márgenes de maniobra, permitiendo traducir los planes en medidas específicas de protección social para la población (Midaglia y Antía, 2007), lo cual se ha pretendido con los PNEV.

Por lo mencionado hasta el momento se puede concluir que las políticas sociales hacia la vejez en la era progresista persiguen un marco legal-institucional de ampliación de los derechos de los/as viejos/as, bajo la pretensión de un enfoque universal que abarque el bienestar de todos/as los/as viejos/as, tomando como base los diferentes modos de reproducción de sus vidas, buscando contemplar las diferentes vejezes.

### **La institución Inmayores como portadora de significado**

Por su parte, las instituciones son “aquellos cuerpos normativos jurídico-culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes que determinan las formas de intercambio social. [...] Una institución es un nivel de la realidad social que define cuanto está establecido” (Schvarstein, 1992, p. 26). Las instituciones describen roles y modos instituidos de desempeño. Lo instituido hace referencia a lo establecido, al conjunto de normas y valores dominantes y a un sistema de roles que determinan el orden social, con una pretensión de universalidad y verdad. Es un momento de afirmación dentro de un contexto histórico y dialéctico. Así, la *vejez* representa una institución universal, particularizada en cada sociedad y momento de la historia, presentándose como un valor social establecido, institucionalizado. Concepción a la cual subyace un cierto marco teórico y/o ideológico. Pero el orden social no es inmutable, la historia tiene un devenir. Entra en juego entonces la fuerza instituyente, como dinámica de cambio social, como protesta y negación de lo instituido (Schvarstein, 1992).

El cambio social resulta de la dialéctica que se establece entre lo instituido y lo instituyente. La fuerza instituyente que triunfa se instituye, y en ese mismo momento, por el simple efecto de su afirmación y consolidación, se transforma en instituido y convoca a su instituyente (Schvarstein, 1992, p. 27).

Lo mencionado, permite visualizar cómo cambia a lo largo de la historia la concepción teórica sobre la vejez, es decir el modo en que se ha concebido a las personas viejas con el paso del tiempo. Esto puede plantearse en términos de lucha y de conquista en el avance del reconocimiento de los derechos de los/as viejos/as, hacia una perspectiva que pretende ser cada vez más integral. Desde esta concepción se puede poner en juego el devenir sobre la población vieja, que como ya se ha mencionado, ha cambiado conceptualmente a lo largo de la historia. Este cambio entonces, se analizará con la asunción de los gobiernos progresistas como posible punto de inflexión.

Llegado este momento, el presente trabajo pretende analizar si realmente queda plasmado o no, en los nuevos PNEV de la era progresista, con la aparición y rectoría de Inmayores, un enfoque más integral de la población vieja, considerada históricamente rezagada hasta el momento.

## **6. Análisis**

Se procederá ahora a analizar el tema de investigación mencionado: “El discurso sobre la vejez existente en las políticas sociales desde el ascenso de la era progresista”. Con este fin, se realizará un análisis inductivo que permita organizar la información recogida en los documentos, relacionándolos con los antecedentes, las categorías seleccionadas, las preguntas y los objetivos de la investigación, buscando llegar a una respuesta configurada sobre el tema.

### **6.1 Aspectos centrales de los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez**

El presente apartado se encuentra vinculado al primer objetivo específico, buscando dar cuenta de los aspectos centrales en los cuales focaliza e innova cada documento seleccionado. En primer lugar, se destaca la creación del *Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013 – 2015* y el *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016 – 2019*. A modo de evaluación de la implementación de dichos Planes, surge un tercer documento, denominado *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Seguimiento a dos años de implementación*, éste es una fuente secundaria de datos que presenta información pertinente para la presente investigación. Asimismo, se selecciona un cuarto y último documento, la *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, ya que esta ha sido el marco base para la elaboración del segundo PNEV. Dichos Planes surgen en el contexto de la era progresista, luego de la creación del MIDES (año 2005), y el más reciente aún Inmayores (que comienza sus actividades en el año 2012). De este modo puede decirse que el nuevo gobierno, desde un enfoque social innovador, crea un área específica destinada al abordaje de las cuestiones relacionadas a la vejez, iniciativa que pretende solucionar el problema de la interinstitucionalidad mencionado por Sande (2013), la

ausencia de coordinación y comunicación entre los diversos organismos que trabajan con esta población.

Con respecto a los aspectos centrales en los cuales pretende intervenir el primer *Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013 – 2015*, se hace hincapié en el desarrollo social y económico, la salud y el bienestar, y los entornos propicios y favorables.

Como afirma el plan

Este Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez establece, por primera vez, los lineamientos que articulan las estrategias y acciones del Estado dirigidas al bienestar de todas las personas adultas mayores. Busca transformar y revertir, en el mediano y corto plazo, situaciones de vulneración de derechos al sistematizar una respuesta coordinada ante los problemas más inmediatos. Asimismo, da sostenibilidad y permanencia a los cambios y define criterios que aseguren el goce de los derechos de las personas en una sociedad para todas las edades. (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 13)

Para el *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019* se amplía notoriamente el panorama de intervención. Se plantea el abordaje de varios factores nuevos a la hora de considerar la situación de los/as viejos/as. Además de las tres categorías mencionadas en el primer PNEV, el segundo incorpora otros ejes estratégicos: igualdad y dignidad, seguridad física y autonomía, seguridad económica y desarrollo, bienestar y cuidados, participación e integración, y fortalecimiento institucional. Asimismo, se resalta como otra innovación del segundo PNEV la incorporación de diferentes perspectivas a la hora de pensar y abordar la situación de los/as viejos/as: perspectiva de derecho, de género, de concepción integral de la vejez, de curso de vida y una visión positiva y no deficitaria del envejecimiento.

El segundo PNEV toma como insumo el primer PNEV, que representó la primera sistematización de las acciones de los organismos estatales hacia la vejez. Asimismo, se estructura en base a los derechos proclamados en la *Convención Interamericana sobre la*

*Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016). En lo que respecta a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

La ratificación de la *Convención* en Junio del año 2015, sirve de sustento para promover acciones nacionales enmarcadas en un contexto internacional de creciente importancia sobre la situación que atraviesan los viejos y viejas a nivel regional. Como se deja ver en la misma, “la aprobación de la Convención Interamericana significa un gran avance hacia el cambio en el paradigma de comprensión del envejecimiento y la vejez que concibe a las personas mayores en su integralidad y como sujetos de derecho” (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016, p. 16).

Más aún, la Convención “permite integrar la mirada en relación a las personas mayores en la medida en que incorpora derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales como el conjunto de derechos humanos que deben garantizarse, promoverse y protegerse” (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016, p. 25).

El último documento a destacar para el análisis de este estudio es el “*Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Seguimiento a dos años de implementación*”. Este evalúa la situación de la vejez en Uruguay, luego de implementado el primer PNEV y en plena puesta en marcha del segundo. Dicha evaluación se realiza a partir de tres ejes: la sensibilización y capacitación, el ejercicio efectivo de derechos y el fortalecimiento institucional. Allí se establece que la mayor cantidad de acciones llevadas a cabo se encuentran vinculadas al fortalecimiento institucional, a fin de fortalecer a las instituciones que promueven una nueva visión sobre la vejez; en segunda instancia prevalecen las acciones de sensibilización y capacitación, con el objetivo de transformar la concepción social de la vejez y el envejecimiento; por último, se encuentran las

acciones basadas en el ejercicio efectivo de derechos, lo cual se ha logrado concretar en varios aspectos, sin desconocer que aún resta mucho trabajo para lograr este cometido.

## **6.2 La concepción de vejez en los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez**

El presente apartado pretende dar cuenta del segundo objetivo específico delimitado, el cual hace referencia a la forma de concebir a la vejez en los PNEV. Buscando dar respuesta a este objetivo, se seleccionarán frases que permitirán conocer el discurso de la vejez existente en los PNEV. Con este fin, se comenzará a analizar la propia definición de vejez desde los PNEV. Es así que el segundo PNEV afirma que

Envejecer desde un plano biológico supone una transformación física irreversible del organismo. Desde una perspectiva sociológica y cultural, envejecer supone situarse en una etapa concreta asociada al desempeño de una serie de funciones y roles dentro de la dinámica social, determinados en su mayoría por las costumbres y creencias de la sociedad. La vejez es una categoría social construida en base al contexto en el que se desarrollan y habitan las distintas generaciones (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2016, p. 25).

A modo de complementar dicha definición, la Convención define al envejecimiento como el “proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psico-sociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio” (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2016, p. 4). Además, dicho documento define a la vejez como la construcción social de la última etapa del curso de vida.

En este sentido, la vejez en tales documentos es concebida desde un marco teórico relacionado al planteado en la presente investigación, adhiriendo a los aportes de Ludi (2011). De esta forma se resaltan los diferentes modos de envejecer en las sociedades

contemporáneas, lo cual varía según las dimensiones socio-económico-político-culturales que atraviesan la vida cotidiana de cada viejo/a, por esto puede decirse que los PNEV pretenden contemplar las diversas vejeces, dada por diferentes situaciones físicas, psicológicas, biológicas, sociales y emocionales que atraviesan a los/as viejos/as. Esto implica que el envejecimiento es diferente en cada sujeto según sus condiciones de vida. De tal manera, puede decirse que las condiciones de vida de cada sujeto, delimitan una manera diferente de ser viejo/a.

Llegado este punto, se resalta a los PNEV como un intento de

Construir una lógica que permitiera problematizar la forma que hasta ahora se comprendían los temas vinculados a la vejez, e iniciar el desarrollo de una nueva base conceptual a nivel estatal. Ubicar un nuevo paradigma que entendiera a las personas mayores ya no como sujetos vulnerables sino como sujetos políticos protagonistas de los acontecimientos de los que forman parte. Definimos así, como objetivo prioritario incorporar la dimensión del envejecimiento como ámbito de intervención pública, esto quiere decir incorporar la visión de ciclo de vida y la perspectiva del envejecimiento como proceso (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 9).

En este sentido, retomando los aportes de Danani (2009), entra en juego el objeto de la política social, como son las condiciones de vida y de reproducción de la vida. Existen viejos/as que disponen de una mayor autonomía que otros/as. A partir de la definición de autonomía mencionada, es decir, la capacidad de los/as viejos/as para vivir de forma materialmente satisfactoria a través del no sometimiento respecto a las necesidades sociales de reproducción de la vida, puede decirse que existen viejos/as que no consiguen la autonomía deseada al no lograr regular satisfactoriamente sus necesidades sociales de reproducción de la vida. Dichos/as viejos/as son los sujetos que pasan a depender de la política social, al no acceder a un grado de mercantilización que asegure los recursos necesarios para la reproducción de sus vidas.

En contrapartida con lo anterior, desde los aportes de Midaglia y Antía (2007), se puede afirmar que los PNEV persiguen un modelo de políticas de bienestar universal, que pueda asegurar un bienestar básico a todos/as los/as viejos/as, buscando limitar las políticas focalizadas hacia aquellas situaciones particulares en las cuales se vuelva necesario. Puede afirmarse que los PNEV, buscan generar un sistema institucionalizado para la vejez más eficiente, desde una mayor responsabilidad estatal de la que ha existido hasta el momento, desde una pretendida intervención de carácter universal, implementada desde un sistema híbrido de coparticipación público-privada, llevada a cabo entre el Estado y las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

De la mano de esto entra en juego la dimensión instrumental del Trabajo Social, previamente mencionada en los aportes de Guerra (2015), por ser la profesión que ejecuta las políticas sociales. Dicha instrumentalidad se origina en el contexto capitalista, como consecuencia de la lógica de reproducción del orden imperante. El Estado necesita de un conjunto de prácticas y ramas de especialización, como instrumento para mantener la coyuntura económica y política. Al interior de las relaciones sociales capitalistas, conviven intereses antagónicos. Entonces, la utilidad social de la profesión nace de las necesidades de los grupos sociales (demandas). De este modo, al interior de la cuestión social existen situaciones sociales a ser atendidas por las políticas sociales. Éstas son el espacio socio-técnico del Trabajo Social. Así, pasa a ser el profesional que implementa las políticas sociales, contribuyendo por medio de ellas, a la producción y reproducción de los modos de vida dentro del contexto capitalista. En este sentido, las políticas sociales delimitan planes y programas como los PNEV, a fin de instrumentalizar la resolución de los problemas sociales. El Trabajo Social se vincula con la política social por medio de la ejecución de dichos planes, permitiendo una cierta forma de reproducción de la vida.

Lo mencionado refleja la necesidad de una nueva comprensión conceptual de los temas vinculados a la vejez, a partir de una novedosa rectoría estatal, que guía el cambio en el modelo de las políticas sociales, desde un marco en el cual se comprendía a los/as viejos/as como sujetos vulnerables, con la implementación de políticas focalizadas, hacia otro en el cual se los concibe como sujetos de derechos. Esta nueva perspectiva integral, se da a través de una modalidad de intervención que pretende ser de carácter universal. Además se resalta la importancia de la participación ciudadana y el ejercicio pleno de la ciudadanía al concebir a los/as viejos/as como sujetos políticos protagonistas de los acontecimientos de los que forman parte.

Por otra parte, con la incorporación de la perspectiva del Curso de Vida, se busca combatir el prejuicio intergeneracional dado por el desconocimiento de la etapa de vida de la vejez, a fin de comprender al ser humano como una unicidad a lo largo de su historia vital, con necesidades respectivas a cada etapa, como fue resaltado con los aportes de Blanco (2011). Como afirma el primer plan, con la incorporación de la perspectiva del Curso de Vida, se pretende diseñar políticas que protejan los derechos de los/as viejos/as, lo cual implica que dicho diseño sea para todos/as. Asegurar a los/as viejos/as un envejecimiento digno y con pleno ejercicio de sus derechos, significa asegurar a todos/as la oportunidad de ejercer sus derechos a lo largo de todo el ciclo de vida. Este paradigma responde a las necesidades de los/as viejos/as y de todas las generaciones, e incorpora tópicos como el género y la etnia/raza (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013).

Todo esto implica que el aumento de la esperanza de vida vaya acompañado de una mejor calidad de vida en la vejez, dejando de ser un beneficio para unos pocos, delimitado por el acceso diferencial en base al nivel socioeconómico. El desafío del Estado entonces,

es brindar las condiciones institucionales que aseguren la calidad de vida a medida que aumenta la edad.

Los PNEV resaltan al sobreenvjecimiento de la población y la feminización del envejecimiento como elementos demográficos que representan oportunidades y desafíos. “Uruguay ha experimentado un acelerado proceso de envejecimiento que se manifiesta en mayor medida sobre las mujeres (feminización del envejecimiento) y sobre las cohortes más altas de la pirámide poblacional (sobreenvjecimiento)” (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016, p. 12). Ambos fenómenos representan un “cambio en el perfil de las necesidades a cubrir en las políticas dirigidas a personas mayores y en la aparición de nuevas prioridades como los cuidados y la promoción de la autonomía” (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016, p. 12). Es así que es fundamental para los PNEV reconocer el sobreenvjecimiento, la feminización de la vejez, y de la mano de éstos, el sobreenvjecimiento femenino. A la hora de pensar las políticas se vuelve necesaria la incorporación de la perspectiva de género en planes que se traduzcan en acciones concretas para disminuir la brecha de género entre viejos y viejas. Asimismo, no existen acciones que contemplen las disidencias en la vejez, ni las diferencias por motivos de raza y etnia. Sobre el segundo PNEV se afirma que “el plan incorpora de manera enfática la necesaria perspectiva de género en la comprensión y abordaje de la vejez, expresada en diversas acciones que visibilizan las distintas realidades del envejecer de las mujeres y los varones (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016, p. 5). Sobre la realidad demográfica con respecto a la vejez, los PNEV reconocen que

El panorama demográfico esbozado, nos permite conocer la situación actual de nuestro país y cómo evolucionará, al correr de los años, en materia de envejecimiento. Dado que es un fenómeno que se irá acentuando con el tiempo, ser conscientes en la actualidad de las tendencias demográficas futuras es una oportunidad para pensar, prever y generar acciones

orientadas a la construcción del tipo de sociedad en la cual vivirán las personas mayores del futuro. La proyección de sociedades cada vez más envejecidas no debe ser pensada como una amenaza, por el contrario, debe pensarse como la oportunidad de gestionar las respuestas que demandará una sociedad futura con dichas características. El envejecimiento de la población no es un problema en sí mismo, es la consecuencia de políticas sociosanitarias acertadas; pero puede volverse problemático si no se logra gestionar esa realidad. La oportunidad y el desafío consiste entonces en poder generar los mecanismos de respuesta a esta situación. (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 30).

De este modo, comprender la concepción que predomina sobre la vejez en la actualidad, implica conocer el efecto de las representaciones y el imaginario social existente. Ludi (2011) resalta la importancia del imaginario social y las representaciones sociales, que determinan los elementos subjetivos de la estructura social y por tanto se vuelve necesario develarlos. Los prejuicios sobre las personas viejas, representan un obstáculo a la hora de planificar proyectos personales y colectivos en dicha etapa de la vida. Las representaciones sociales para este grupo etario afectan la vida de los/as viejos/as, repercutiendo también en las generaciones más jóvenes y en su proyección de vejez. La revisión y el cuestionamiento de las representaciones sociales sobre el envejecimiento es un desafío para la mejora de vida de todas las personas. Dado el aumento de la esperanza de vida y de vida sana, la sensibilización aparece como un componente fundamental, a fin de eliminar los estereotipos negativos sobre la vejez y la discriminación por motivos de edad (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013).

Se resalta así el planteo que se realiza en el segundo PNEV a partir de los aportes de Moscovici (1979, en Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016), desde el cual se considera que las representaciones sociales denotan una modalidad particular de conocimiento, que sirve de guía a los comportamientos y la comunicación

entre las personas. La representación aparece entonces como un corpus organizado de conocimientos y una actividad psíquica, por la cual las personas hacen inteligible la realidad física y social y se integran en una relación cotidiana de intercambios. En la actualidad, la concepción predominante sobre la vejez, parte de la construcción de la vejez como una etapa de carencias económicas, físicas y sociales (Huenchuan, 1999, 2004 y 2009 en Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016). Así, puede decirse que existen pautas sociales e institucionalizadas de discriminación y exclusión hacia las personas viejas, lo cual delimita ciertas barreras al disfrute de los derechos humanos en igualdad de condiciones (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016).

Prosiguiendo con lo mencionado, el *Seguimiento* del segundo PNEV (que evalúa las acciones implementadas en el segundo PNEV), resalta tres ejes de acción, entre los cuales se destaca en segundo grado de desarrollo el eje “sensibilización y capacitación”. La sensibilización implica generar conciencia por medio de la reflexión sobre temas vinculados a la vejez, promoviendo cambios actitudinales y comportamentales en la sociedad. Implica un proceso continuo de enseñanza y aprendizaje, sobre conocimientos y competencias para mejorar la comprensión de las representaciones sociales y los marcos teóricos conceptuales de la vejez. Así, se pretende transformar la concepción social de la vejez, generando una ruptura con los estereotipos y prejuicios que conforman a la misma. Entre estos mitos se resalta la inactividad, el deterioro, la improductividad, la inflexibilidad, el desinterés por la sexualidad y otras imágenes negativas. Es así que “la sensibilización constituye el primer paso para generar terreno fértil de manera de visibilizar los asuntos vinculados al envejecimiento y la vejez y transformar la construcción social asociada a esta etapa de la vida” (Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2018, p. 25).

Asimismo, el segundo PNEV se basa en lo establecido en la Convención, la cual pretende fomentar una actitud positiva hacia la vejez, un trato digno, respetuoso y considerado hacia los/as viejos/as, basado en una cultura de paz, que promueva los derechos y el empoderamiento de los mismos, evitando el lenguaje e imágenes estereotipadas hacia la vejez (Secretaría general de la OEA, 2015).

Los PNEV establecen la importancia de un cambio cultural, a fin de revertir concepciones estereotipadas de la vejez que afectan la vida de todas las personas, imposibilitando la proyección a futuro (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013). Como se deja ver

En la medida en que continúe instalado un juicio negativo de la vejez y asociemos envejecimiento a deterioro, no seremos capaces de disfrutar y ver las opciones de vivir dignamente en esta etapa de nuestras vidas. Todos/as merecemos vivir en el amparo de nuestros derechos, desde nuestro nacimiento hasta las últimas etapas de nuestro ciclo vital, sin que se establezcan falsas oposiciones entre generaciones. Así lo demanda, además, el marco internacional de protección de derechos (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 6).

Retomando los aportes de Salvareza (s/f) en Ludi (2011), se resalta la importancia que los PNEV otorgan a combatir las connotaciones negativas que acarrea el *viejismo*, a fin de evitar los prejuicios sobre esta etapa de la vida, que generan rechazo y distanciamiento generacional de los más jóvenes con la población vieja, desembocando en un desconocimiento de las necesidades reales de dicha etapa del curso de vida. Los PNEV presentan como necesario el reconocimiento de esta etapa de la vida, para que los/as viejos/as puedan afrontarla mejor y para todas las personas como sujetos envejecientes y futuros viejos/as. Aún resta derribar prejuicios. Para trabajar en esto, es importante definir una postura profesional, a fin de contribuir a modificar el lugar marginal que ocupan los/as viejos/as en la sociedad.

En las últimas décadas se ha incorporado la edad dentro de la lista de los motivos de discriminación. En 1969, R. Butler acuñó el término “edaísmo” para hacer referencia a la discriminación que se ejerce sobre las personas mayores en la sociedad actual. Este autor destaca tres elementos a través de los que se ejerce tal discriminación: las actitudes negativas hacia las personas mayores, las prácticas discriminatorias y las políticas públicas que tienden a perpetuar esos estereotipos negativos (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016, p. 26).

La Convención, como instrumento internacional de amparo hacia los derechos de los/as viejos/as, prohíbe la discriminación por motivo de edad en la vejez (Secretaría general de la OEA, 2015). Esto representa el principio de igualdad y no discriminación por razón de edad, planteado desde el primer PNEV. La Convención y los PNEV también promueven el envejecimiento activo y saludable, definido como el

Proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comunidades y naciones (Secretaría general de la OEA, 2015, p. 4).

De la mano de este envejecimiento activo que promueven los PNEV, en relación a la imagen social de la vejez, se resalta la coexistencia de dos modelos de envejecimiento. Por un lado, el tradicional y hegemónico, que vincula la vejez a la pasividad, la enfermedad, el declive y la dependencia, así como al temor a la soledad y al abandono; visión que conlleva a la autoexclusión de los/as propios/as viejos/as, considerando viejos/as a los/as otros/as. Por otro lado, el segundo modelo trata de un paradigma emergente con mayor idea de libertad y actividad, especialmente para las mujeres, que se basa en una relación directa entre la actividad y el buen envejecimiento. Éste considera

otras formas de envejecimiento no tradicionales, dentro del cual toman importancia las redes vinculares y sociales, a la vez que se integran ciertas ideas tradicionales de la vejez como serenidad y experiencia. La coexistencia de estos paradigmas no implica un cambio en favor de una imagen de la vejez más positiva, sino que las elecciones de vida para la vejez oscilan entre ellos (Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2013).

De este modo, los PNEV adhieren a una visión heterogénea y no normalizadora del envejecimiento, la cual parte del reconocimiento y respeto de la heterogeneidad en los modos de envejecer, lo que remite al concepto de vejeces. Esto significa que no se persigue un ideal de vejez, sino que se promueve que los/as viejos/as puedan optar por medio de las condiciones y los recursos dados, vivir la vejez de la forma que deseen (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2013). Dicha visión parte del reconocimiento de la individualidad de los/as viejos/as y de su pertenencia a grupos étnicos, raciales, religiosos y socioeconómicos determinados, sin que esto implique una fuente de desigualdad, al contrario, esta concepción persigue la igualdad sin discriminación y la libre determinación de los/as viejos/as (Huenchuan, 1999 en Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016). En este sentido:

Las personas no envejecen por igual, el proceso de envejecimiento es individual, existiendo diferentes formas de vivirlo y de afrontarlo en función del contexto social en el que se habite, así como de la situación personal y subjetiva. El contexto en que envejecen varones y mujeres, personas de distinto grupo étnico, de distinto nivel educativo y socioeconómico, localización geográfica, y/o orientación sexual entre otras dimensiones es diferente. Estas distintas realidades generan condicionamientos que implican un desigual acceso a derechos y servicios durante el curso de vida (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016, p. 22).

Por otra parte, los PNEV han incorporado también la perspectiva de derechos humanos a la concepción teórica de la vejez

Este paradigma permite pensar a las personas mayores desde la categoría de persona, rompiendo con la visión individualista liberal, permitiendo el reconocimiento de las singularidades, complejidades y desafíos que presenta el envejecimiento de cada sujeto humano en nuestra sociedad, desarticulando las características totalitarias y hegemónicas que han esencializado los procesos de subjetivación (Fernández, 2008) desde una única forma de vejez. La categoría persona se constituye a partir de ubicaciones sociales (Sampson, 1985) situadas y relacionales, donde las posibilidades de la comunidad y la vida con otros/as define la interpretación y posibilidades de ser (Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2018, p. 8).

Al incorporar el paradigma de derechos humanos se considera a los/as viejos/as en su integralidad, lo cual lleva a involucrarlos en el proceso que respecta al reconocimiento de sus necesidades. Esto genera un fortalecimiento de la sociedad civil organizada, lo cual se deja ver con el surgimiento de la Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores (Redam).

La perspectiva de derechos humanos desde la que se elaboró el plan y desde la cual trabaja Inmayores contempla la participación ciudadana como un componente central en la realización de diagnósticos participativos, definición de objetivos y evaluación de las acciones planteadas. La prioridad que se ha asignado a dicha participación en el diseño del plan responde al reconocimiento de la necesidad de integrar en el proceso de diseño de políticas públicas la visión de los propios protagonistas. En este proceso, se ha promovido la generación de espacios que propicien el debate y el aporte de la sociedad civil [...] El Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez surge entonces como un proceso de construcción colectiva y de aportes entre el Estado y la sociedad civil (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 26)

Asimismo, el pretendido nuevo enfoque de visión positiva y no deficitaria del envejecimiento, implica valorar el aporte de los/as viejos/as a la sociedad como agentes de desarrollo, además de suponer una ruptura de estereotipos con imágenes y actitudes negativas hacia la vejez. Los/as viejos/as ya no son considerados una carga para la sociedad, como sujetos pasivos que han finalizado la vida productiva y agotado sus posibilidades de contribución. Desde los PNEV se les concibe como sujetos con un alto potencial de contribución a la sociedad, por lo cual deben poder elegir desde dónde desean constituirse en agentes de desarrollo. Para promover esto último, es necesario proteger a los/as viejos/as del aislamiento y la exclusión social, generar espacios para que contribuyan en sus hogares y en la comunidad. Entonces, la visión positiva del envejecimiento pretende que los/as viejos/as sean participantes activos del desarrollo de la sociedad. Como deja ver el Segundo plan, el cambio de paradigma conlleva una importante participación de los/as viejos/as en la elaboración del plan. Éstos han aportado desde todo el territorio nacional, por lo cual el Plan considera la heterogeneidad de las demandas y necesidades. La voz de los/as viejos/as organizados/as es una herramienta muy importante, que refuerza la participación social, persiguiendo una incidencia en los temas que competen a los/as viejos/as como sujetos de la política (Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores, 2016).

Como ya se ha mencionado, otro nuevo enfoque de los PNEV es la perspectiva integral sobre la vejez y el envejecimiento

Abordar las situaciones de las personas mayores desde una perspectiva integral en un país que aumenta su expectativa de vida, supone no sólo asegurar la más amplia cobertura en materia de seguridad social y prestaciones tradicionales, sino también buscar contemplar otras áreas vinculadas a la vida de las personas. Además, supone concebir a la persona como parte de un entramado complejo en el cual operan factores económicos, sociales, culturales y ambientales que han de ser considerados en el desarrollo de las políticas. La visión integral implica un

nuevo paradigma que busca dar respuestas articuladas e inclusivas a procesos cada vez más diversos y complejos (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 32).

Aquí se deja ver la importancia que los PNEV otorgan al cambio en el modelo de políticas sanitarias a políticas de carácter socio-sanitarias de envejecimiento y vejez, abarcando nuevas dimensiones más allá de las tradicionales (seguridad social y salud). De este modo, se considera que el compromiso del Estado en los PNEV, refleja un cambio en la concepción de la vejez, desde una forma de comprensión e intervención sectorial hacia una nueva visión integral de los/as viejos/as y el envejecimiento.

### **6.3 Las políticas sociales en la era progresista, ¿un posible viraje?**

Por último, se procederá a indagar en lo propuesto en el tercer y último objetivo específico, es decir, identificar los posibles cambios en las políticas sociales con el advenimiento de la era progresista. Como ya se ha mencionado, con la asunción del nuevo gobierno, ha nacido una nueva institucionalidad específica para el tratamiento de las cuestiones sociales, el MIDES, así como una institucionalidad específica para los temas vinculados a la vejez con la creación de Inmayores. Dentro de éste último se crean los PNEV, de los cuales puede decirse que

Es el primer intento enmarcado en esta línea, y busca organizar las políticas sobre la materia en una visión integral de la persona como sujeto de derechos y no como objeto de intervención. Asimismo busca atender las particularidades focalizándose en situaciones urgentes e intervenir en el entramado social de modo de asentar progresivamente cambios culturales (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor 2013, p. 5).

De este modo, se resaltan los aportes de Cambón (2010) previamente mencionados. Con los nuevos PNEV se deja ver la superación de lo mencionado por esta autora, por medio de la creación de una política nacional integral hacia las personas viejas,

procurando superar la focalización hacia los/as viejos/as más vulnerables, así como una mejoría notoria en la coordinación y articulación institucional.

De este modo, los PNEV resaltan y sugieren

La intervención del Estado en espacios de los que estuvo largamente ausente en la generación de mecanismos de protección para las personas mayores. Incorporemos este plan como parte de un objetivo común y que Uruguay pueda en poco tiempo presentar cambios más radicales y profundos en su forma de comprender e intervenir en los temas de envejecimiento (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 9).

Surge entonces este nuevo enfoque de la vejez, con una mayor preocupación por la situación de los/as viejos/as, del cual hacen referencia Paredes, Lladó y González (2013). A pesar de destacar todos los avances que han surgido con el primer PNEV y la creación de Inmayores, estos autores resaltan que las políticas de vejez uruguayas no acompañan necesariamente al proceso de envejecimiento que atraviesa. Aspecto sobre el cual se siguió trabajando desde Inmayores, como lo demuestra el segundo PNEV, que amplía notoriamente los ejes de intervención, al tiempo que se realiza el seguimiento del segundo PNEV, a fin de ajustar aquellos aspectos que se han planificado pero ha costado implementar, así como conocer los ejes temáticos en los cuales ha habido una mejora empírica notoria.

Se resalta así que

Repensar el envejecimiento y la vejez es repensar el conjunto de las políticas públicas y, particularmente, las políticas sociales. [...] Un cambio de tal magnitud –y de carácter estructural- sólo puede abordarse a través de una visión compartida del conjunto del Estado. Requiere un plan de acción. Este plan –al que hemos llamado Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez- (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 7).

De este modo, los PNEV implicaron repensar la matriz de protección social, visualizando las lagunas, superposiciones y descoordinaciones de las respuestas del

entramado de las diferentes organizaciones que trabajan con la vejez, persiguiendo una mayor eficiencia para dar respuesta a las situaciones que atraviesan los/as viejos/as. Asimismo, las políticas sociales han incorporado un enfoque de género, al tiempo que la vejez se feminiza. También se ha incorporado el enfoque de derechos, ya que los PNEV se presentan como un compromiso con los tratados internacionales. Otro elemento innovador es la pretensión de realizar abordajes complejos que trasciendan las políticas sectoriales y las prestaciones aisladas, buscando una articulación interinstitucional eficiente y efectiva. Por último, se resalta que la vejez y las acciones públicas comienzan a repensarse en un mayor repertorio de temas que hasta el momento no han sido competencia de las instituciones públicas (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013).

Como menciona Sande (2013), la vejez se presenta cada vez más como un triunfo y un desafío sobre el cual se ha venido ampliando el campo de reflexión e intervención, a fin de hacer frente a los límites y las potencialidades de la misma. Las medidas implementadas a partir de la creación de los PNEV buscan superar la desarticulación de los organismos, pretendiendo generar una universalización de las políticas desde un enfoque de derechos, que previo a la creación de dichos planes se presentaban como parciales y de mala calidad. Asimismo, la autora resalta que las políticas sociales son acciones de impacto desarrolladas por el Estado, con una responsabilidad de gestión. En este sentido, desde el progresismo existen ciertos avances, desde los cuales la autora predecía la necesaria politización del tema, a fin de fortalecer la estructura social, desde un sistema de derechos que impacte en la calidad de vida y autonomía de los/as viejos/as.

Por lo mismo, desde los PNEV se resalta que un plan nacional implica acuerdos político-institucionales, en el cual se establecen prioridades que se originan en la demanda social en conjunto con la agenda de gobierno. Los PNEV pretenden regular la política

pública, por medio de la búsqueda y generación de mecanismos estatales eficientes en cuanto a protección de derechos. Todo esto, a partir de un proceso de diálogo y negociación con las organizaciones de viejos/as, buscando, superar, por medio de la articulación, la lógica sectorial histórica hacia los/as viejos/as en Uruguay (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013). Sobre dicha lógica sectorial puede decirse que las

líneas de trabajo previas al año 2005, son prestaciones de tipo tradicional, es decir, que cubren espacios que tradicionalmente han sido atendidos por la seguridad social, vinculadas al mercado de trabajo, y ligadas a las prestaciones tradicionales del Estado de bienestar, como son las prestaciones económicas, la atención a la salud y las soluciones habitacionales. (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013, p. 47)

Como se deja ver en el primer plan, Los PNEV tienen su origen en el marco de la era progresista, respondiendo al compromiso asumido por el Frente Amplio hacia la ciudadanía. Dentro de las orientaciones político-ideológicas se resaltan varios ejes. En primer lugar, los derechos de los/as ciudadanos/as, con el Estado como garante, generando la universalidad de las políticas necesaria a tal efecto, sin dejar de lado acciones positivas o planes y programas específicos hacia aquellas personas en situación de riesgo social. Los PNEV reconocen a los/as viejos/as como un grupo con necesidades específicas, ya que dentro de las vulnerabilidades se reconoce a la edad como un factor más. En segundo lugar, desde el Sistema Integrado de Protección Social se busca promover la integración social de los ciudadanos por medio del acceso a bienes y servicios de calidad. En este proceso se han identificado necesidades a partir de la evaluación de los/as propios/as viejos/as, por lo cual se les reconoce como actores del desarrollo. Por esto se apuesta a fortalecer la integración social, revalorando el ejercicio de su ciudadanía. En tercer lugar, se ha instalado en la agenda la equidad de género, pretendiendo asegurar la igualdad entre viejos y viejas, en lo político, económico, social

y cultural, reconociendo diferentes trayectorias de vida según el género. Es así que se busca promover la intervención desde un enfoque de género hacia las situaciones de vulnerabilidad en las viejas. En cuarto lugar, se fortalece la red de cuidados, apoyando a quienes tienen una participación restringida en el mercado laboral. El Sistema de Cuidados, reconoce a los/as viejos/as dependientes como grupo prioritario, por lo cual se asegura la atención a los mismos, además de redistribuir el cuidado para las personas cuidadoras en la familia (generalmente mujeres). Por último, la importancia que se le otorga al modelo de consolidación democrático, fortalece la participación de la sociedad civil en torno a las políticas que los atañen (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013).

En la misma línea del planteo anterior, los PNEV destacan ciertas líneas estratégicas planteadas por el “Uruguay Social”, como son la protección e inclusión social, a fin de compensar las desigualdades y la atención a los riesgos sociales para el bienestar social; el derecho a la salud integral, garantizando la universalización de su cobertura; la vivienda y el entorno como medio de integración social, garantizando el acceso y permanencia en viviendas dignas y la utilización de la ciudad; y por último la educación a lo largo de la vida, considerando la educación formal, la informal, la alfabetización digital y el analfabetismo (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013).

Las líneas estratégicas mencionadas previamente y la construcción de los PNEV fueron planteados desde una perspectiva de derechos, lo cual responde a las recomendaciones internacionales en materia de protección de derechos humanos de los/as viejos/as (Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor, 2013).

De este modo se resalta la existencia y reconocimiento de nuevas necesidades y/o preocupaciones en torno al envejecimiento actual del país, resaltando la existencia de innovaciones y cambios en las políticas sociales de vejez desde el ascenso de la era

progresista, pensadas desde un marco teórico de protección de derechos y de una pretendida perspectiva integral sobre los temas que atañen a la vejez.

## **7. Reflexiones finales**

A partir de lo mencionado anteriormente se considera que se ha logrado dar cuenta del discurso actual sobre la vejez en las políticas sociales, con la era progresista como posible punto de inflexión para las mismas. De este modo, queda sistematizado por medio de un estudio exploratorio, los nuevos aspectos en los cuales innovan y enfocan los PNEV para dentro del contexto delimitado.

Desde los nuevos lineamientos en los PNEV puede establecerse que en la actualidad las políticas sociales se llevan a cabo a través de la implementación de políticas mixtas, con responsabilidad público-privada, pretendiendo un enfoque universal de derechos.

Las políticas sociales de vejez, contemplan diferentes dimensiones, desde lo biológico, lo económico, lo psicológico, lo social y lo cultural, a fin de poder abarcar las diferentes realidades que se interrelacionan y configuran ciertos modos de ser viejos/as. Para la elaboración de las políticas sociales importa mirar las condiciones de vida y de reproducción social de la vida de los/as viejos/as. La configuración resultante de la política social, delimita un modo de reproducción social de la vida a través de la intervención estatal. A la hora de pensar en una política universal, basada en los derechos humanos de los/as viejos/as, se ha cuestionado el conocido patrón de merecimiento en la elaboración de las políticas; es decir que los PNEV cuestionan la definición misma de los sujetos destinatarios. Aquí entra en juego la responsabilidad estatal. La realidad se configura en base a la relación de los/as viejos/as con el mercado para satisfacer las necesidades sociales de reproducción. Las políticas sociales universales pretenden la autonomía de todos/as los/as viejos/as. En el marco de los gobiernos progresistas, se

realizó un reajuste en la política social para la vejez, dotándola de carácter universal, integral y focalizando en aquellos casos de mayor vulnerabilidad, asegurando así la protección de los derechos de todas las personas viejas.

Con la creación de una nueva política nacional, se ha podido delimitar una realidad diferente con respecto a la vejez, ya que contempla a los/as viejos/as de manera integral, abandonando la sectorialidad mencionada. De la mano de esto, existe una mayor sensibilización en la temática, pretendiendo abandonar la visión homogeneizante y prejuiciosa que impera del ser viejo/a y un mayor fortalecimiento institucional, a través de una más amplia articulación de los diferentes organismos que trabajan con las personas viejas, si bien todavía resta mucho trabajo que hacer. En esta labor se resalta la creación del MIDES – Inmayores y el surgimiento de diferentes espacios de articulación con la sociedad civil, como la Redam, lo cual fortalece al ejercicio de la ciudadanía y la participación de los/as viejos/as. El gobierno en conjunto con la sociedad civil son quienes ponen los temas en la agenda (dialéctica sociedad – Estado). Aun así es de resaltar que se espera una mayor participación ciudadana.

Desde la creación de Inmayores, tiene lugar una mayor articulación interinstitucional, teniendo esta institución la función de organismo rector en materia de envejecimiento. La Convención a la cual adhiere Uruguay, es una herramienta de amparo internacional para la protección integral de los derechos de los/as viejos/as, ya que como menciona Sande (2013), es imprescindible continuar mirando al envejecimiento como un triunfo y un desafío, a pesar de los avances. En la actualidad existe una mayor contemplación hacia este colectivo y las diversas situaciones que vivencian, según las diferentes formas de envejecimiento. Estos avances abren un nuevo terreno para continuar trabajando y concretando a futuro políticas que reconozcan a los/as viejos/as como sujetos de derechos, desde una concepción del ser integral, que trascienda las políticas sectoriales históricas

de las que ha sido sujeto esta población. Se considera fundamental generar mayor evidencia contrastada con datos para la toma de decisiones en políticas destinadas a este sector. Por este motivo es vital la recolección de datos y la evaluación de impactos, a fin de lograr una mejor implementación y posible corrección de las políticas sociales de vejez a partir de la puesta en marcha de las acciones que delimitan los PNEV.

El rol del Trabajo Social aparece como un factor fundamental a la hora de contribuir a la elaboración e implementación de las políticas, por encontrarse inserto en la comunidad, trabajando directamente con dicha población, por lo cual es un actor que puede detectar las necesidades de los/as viejos/as, a fin de lograr un abordaje más integral que contemple las necesidades reales. Este profesional también puede fomentar y articular espacios de participación de los/as viejos/as. Para este fin es fundamental determinar una postura ético-política e ideológica. La gestión de la política, no funciona sólo con los aportes de los profesionales, también es necesaria la participación de la sociedad civil, involucrada en su propio proceso, desde la nueva concepción imperante de los/as viejos/as como sujetos de desarrollo de sus comunidades, con la posibilidad de vivir cada vez más años gracias a las mejoras sanitarias y en mejores condiciones, desde un lugar de experiencia y participación, donde cada cual puede aportar desde su singular proceso de envejecimiento.

En suma, se considera que Inmayores es una nueva institución que por medio de la creación de los PNEV ha logrado instituir un discurso sobre la vejez más amplio e integral que el existente previo al ascenso de la era progresista. Aun así, la evaluación que se realiza en el seguimiento del segundo plan deja ver que si bien son numerosas las nuevas acciones en torno a la mejora del bienestar en la vejez, resta trabajo para concretar algunas acciones planificadas para llevar a cabo el pleno goce del ejercicio de los derechos. De la misma forma continúa siendo necesario trabajar en la concientización sobre la vejez, así

como una continua revisión de las políticas sobre la realidad cotidiana de los viejos y viejas.

Como fortaleza del presente trabajo se destaca el acceso a los documentos que permiten sistematizar el discurso actual de la vejez en el país, logrando conclusiones concretas al respecto; mientras que como debilidad se resalta que al tratarse de una investigación exploratoria, basada en datos de fuentes secundarias, la estudiante no ha estado en contacto durante el tiempo de investigación con viejos/as ni con actores informantes calificados que puedan predecir debilidades y acciones futuras necesarias, más allá de las mencionadas en el Seguimiento del segundo PNEV.

Por esto se considera vital el trabajo restante a la hora de detectar las fallas, faltas y nuevas acciones requeridas entorno a la temática de la vejez, para que las acciones implementadas desde los PNEV continúen contribuyendo a mejorar la calidad de vida de todos/as los/as viejos/as, basados en las necesidades reales que los mismos presentan y que con el tiempo pueden hallarse en permanente cambio.

## **Bibliografía**

**Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011):** *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo. Universidad de la República.

**Blanco, M. (2011):** *El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo*. Revista Latinoamericana de Población. Año 5, Número 8 Enero/ junio 2011. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas). Disponible en [https://www.google.com/search?q=El+enfoque+del+curso+de+vida%3A+or%C3%A9genes+y+desarrollo+blanco+2011&rlz=1C1SQJL\\_esUY803UY803&oq=El+enfoque+del+curso+de+vida%3A+or%C3%ADgenes+y+desarrollo+blanco+2011&aqs=chrome..69i57.5788j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=El+enfoque+del+curso+de+vida%3A+or%C3%A9genes+y+desarrollo+blanco+2011&rlz=1C1SQJL_esUY803UY803&oq=El+enfoque+del+curso+de+vida%3A+or%C3%ADgenes+y+desarrollo+blanco+2011&aqs=chrome..69i57.5788j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8) En línea [21/03/2019].

**Brunet, N. y Márquez, C. (2016):** *Envejecimiento y personas mayores en Uruguay*. Fascículo 7, en Calvo, J. (2016): *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Montevideo, Uruguay. Programa de Población. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

**Cambón, M. (2010):** *Protección asignada a los adultos mayores en el Uruguay de hoy... programas sociales existentes en relación a los mismos*. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

**Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor (2013):** *Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2013-2015*. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22737/1/plannacionaldeenvejecimientoyvejez\\_digital.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22737/1/plannacionaldeenvejecimientoyvejez_digital.pdf) En línea [21/09/2018].

**Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores (2016):** *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019*. Ministerio de Desarrollo

Social. Disponible en <<http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/66880/1/plan-nacional-de-envejecimiento-26-de-setiembre-imprenta.pdf>> En línea [21/09/2018].

**Consejo Nacional de Políticas Sociales (2014):** *De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014.* Montevideo. Disponible en <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10\\_de\\_la\\_equidad\\_hacia\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10_de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf)> En línea [12/03/2019].

**Corbetta, P. (2007):** *Metodología y técnicas de investigación social.* Madrid. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.

**Danani, C. (2009):** *La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización* en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (coord.) (2009): *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas.* Buenos Aires, Argentina. Prometeo Libros.

**De Beauvoir, S. (2012):** *La Vejez.* Buenos Aires, Argentina. 2da ed. Debolsillo.

**Filgueira, F. (s/f):** *Sociología de las políticas sociales.* Selec Fernando Filgueira. [s.l.]: [s.n.] , [s.d.]. Ca. 50 p.

**Guerra, Y. (2015):** *Trabajo Social: Fundamentos y Contemporaneidad.* 4a edición. La Plata: Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.

**Instituto Nacional de las Personas Mayores (2018):** *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Seguimiento a dos años de implementación.* Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay. Disponible en <<http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/104938/1/seguimiento-2do.-plan-nacional-de-envejecimiento-y-vejez.pdf>> En línea [9/11/2018].

**Ludi, M. (2005):** *Envejecimiento y espacios grupales: apuestas y desafíos.* Espacio Editorial. Buenos Aires.

**Ludi, M. (2011):** *Envejecer en el actual contexto. Problemáticas y desafíos*. Revista Cátedra Paralela, n°8, año 2011. Disponible en [http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev\\_articulos/arti00100f001t1.pdf](http://www.catedraparalela.com.ar/images/rev_articulos/arti00100f001t1.pdf) En línea [06/02/2018].

**Ludi, M. (2012):** *Envejecer en un contexto de (des)protección social: claves problemáticas para pensar la intervención social*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

**Midaglia, C. y Antía, F. (2007):** *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N° 16, año 2007. Montevideo. ICP, FCS, UdelaR,

**Ortí, A. (1995):** *La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social* en Delgado, J. y Gutiérrez, J. (Coord.) (1995): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid. Editorial Síntesis, S.A.

**Paredes, M. y Lladó, M. y González, D. (2013):** *Políticas públicas de vejez en Uruguay: un balance de la primera década del siglo XXI* en Paredes, Mariana et. al. (2013): *La sociedad uruguaya frente al envejecimiento de su población*. Montevideo. UdelaR. CSIC.

**Pichardo, A. (2008):** *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires. Editorial Hvmánitas.

**Sande, S. (2013):** *Los modelos de justicia en las políticas sociales de vejez en Uruguay*. Revista Trabajo Social (Uruguay) Vol. 27, n°58, año 2013.

**Secretaría general de la OEA (2015):** *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*. Washington, D.C., Estados Unidos. Disponible en

<[http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_a-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp)> En línea [10/03/2019].

**Schvarstein, L. (1992):** *Psicología social de las organizaciones*. Argentina. Editorial Paidós.

**Valles, M. (1997):** *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid. Editorial Síntesis, S.A.