



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Maestría en Políticas Públicas

La función rectora del Instituto Nacional de las Personas Mayores a los 10 años de conducir las políticas públicas de vejez en Uruguay

Estudiante: Lic. Magister Trabajo Social Gabriela Garbarino
Tutor: Prof. Alejandro Milanesi

20 de mayo 2025

Contenido

Capítulo I. Presentación y relevancia del estudio	4
Capítulo II. Preguntas y objetivos.....	5
II. 1. Preguntas de estudio.....	5
II. 2. Objetivos de estudio	5
II.2.1. <i>Objetivos generales</i>	5
II.2.2. <i>Objetivos específicos</i>	5
Capítulo III. Discusión Teórica.....	6
III. 1. Nociones de política pública e institución	6
III. 2. Las políticas públicas de vejez: enfoque integral y protección de derechos.....	8
III. 3. La capacidad del Estado en clave relacional.....	11
III. 4. El concepto de función rectora en política pública	14
III. 4.1. <i>La noción de rectoría: el poder, la cualidad relacional y la coordinación.</i>	14
III. 4.2. <i>Capacidades institucionales para el ejercicio de la función rectora</i>	16
III. 4.2.1. <i>Capacidad política para la función rectora</i>	16
III. 4.2.2. <i>Capacidad técnico-administrativo para la función rectora</i>	19
Capítulo IV. Estrategia metodológica	22
IV. 1. Período de estudio.....	22
IV. 2. Ejes de análisis.....	23
IV. 2. 1. <i>Desarrollo jurídico y marco institucional sobre vejez</i>	23
IV. 2. 2. <i>Capacidades políticas para la función rectora de Inmayores</i>	23
IV. 2. 3. <i>Capacidades técnico-administrativo para la función rectora de Inmayores</i>	24
Capítulo V. Análisis de la rectoría en políticas de vejez.....	25
V. 1. Desarrollo jurídico de las políticas de vejez en Uruguay.....	25
V.1.1. <i>Evolución de las normas jurídicas sobre vejez en Uruguay</i>	25
V.1.2. <i>El debate parlamentario sobre vejez y la creación de la Ley N. ° 18.617</i>	31
V.1.3. <i>El contexto jurídico nacional y su adecuación a la normativa internacional</i>	33

V.2. Marco institucional: creación de Inmayores y la institucionalidad de vejez.....	35
V.3. Las capacidades de Inmayores para la función rectora en la política de vejez	38
<i>V.3.1. La capacidad política</i>	<i>38</i>
V. 3. 2. La capacidad técnico-administrativo.....	46
Capítulo VI. Principales hallazgos.....	54
Capítulo VII. Conclusiones y recomendaciones	57
Bibliografía	61

Capítulo I. Presentación y relevancia del estudio

El presente trabajo aborda el estudio de la política pública de vejez en Uruguay, en el período comprendido entre 2012, año de creación y puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de las Personas Mayores (en adelante Inmayores), y 2022, tras 10 años de su función rectora. Este análisis se enmarca en un contexto político que abarca tres períodos de gobierno y un cambio de partido político en la administración nacional.

En este lapso, y bajo la influencia de los mecanismos de difusión internacional en el campo de las políticas sobre vejez, comienza un cambio en los principios de las políticas públicas para esta población. La comprensión de la persona mayor, ya no sólo como sujeto individual, sino también como parte de un colectivo social con derechos asociados a la edad; el enfoque integral, que la considera en todas las dimensiones de la sociedad; y la perspectiva del curso de vida, en la cual se prioriza la trayectoria vital como eje organizador de la intervención, conllevan cambios que impactan en la implementación de esta política.

La Ley de creación de Inmayores (N°18.617) representa un hito en el sentido de que *“...marca el inicio de una nueva forma de hacer políticas de vejez...sobre todo un cambio en la concepción del sujeto de políticas, donde se pasa de la concepción de un adulto mayor con necesidades y receptor pasivo, a un sujeto de derechos”* (MIDES, 2014). La formulación de esta norma jurídica da lugar a una profunda transformación en los contenidos y en los instrumentos de esta política. No obstante, esta tendencia hacia el cambio paradigmático en las políticas de vejez se inscribe en un campo de disputa y lucha de poder.

Desde una visión retrospectiva, habiendo transcurrido más de 10 años desde que el Estado uruguayo definió una nueva dirección en esta área política, su puesta en marcha acontece dentro de un proceso político y social aún en curso. La persistente pugna entre el paradigma tradicional y el paradigma emergente es un claro ejemplo de que *“...la construcción de una nueva institucionalidad no se agota en la aprobación vía una ley, sino que ello debe de implicar el punto de partida...”* (Repetto, 2022). Por esto, la formulación de la norma no es condición suficiente para su efectiva aplicación. En este sentido, se pretende indagar en la implementación de esta política, en la aplicabilidad de la Ley 18.617, identificando los elementos distintivos que caracterizan a Inmayores como organismo rector de las políticas de vejez en clave de derechos.

Capítulo II. Preguntas y objetivos

II. 1. Preguntas de estudio

Teniendo en cuenta que el rol rector implica la capacidad de decidir qué tipo de política se lleva a cabo y que ello requiere consolidar el paradigma emergente sobre vejez, así como una nueva lógica de gestión orientada a definir objetivos supra institucionales, a continuación, la pregunta central que oficia de guía en este estudio:

Inmayores comienza a funcionar en el año 2012 como organismo rector de las políticas públicas de vejez dando cumplimiento formal a las competencias y atribuciones otorgadas en la ley N° 18.617 de 2009. En términos de implementación, ¿cuáles son los rasgos distintivos y qué capacidades ha desarrollado Inmayores para conducir la política de vejez con base en la protección integral de los derechos humanos de personas mayores?

II. 2. Objetivos de estudio

II.2.1. Objetivos generales

A) Describir las principales características de la función rectora del *Instituto Nacional de las Personas Mayores* en el marco de la creación de una nueva institucionalidad y paradigma emergente sobre vejez en Uruguay en el período comprendido entre 2012 y 2022, tras 10 años de su creación y rectoría en esta materia.

II.2.2. Objetivos específicos

A.1) Recopilar los rasgos más distintivos del ordenamiento jurídico sobre vejez en Uruguay observando las principales tendencias normativas desarrolladas en el período comprendido entre 2012 y 2022, tras 10 años de creación y puesta en funcionamiento de Inmayores como organismo rector.

A.2) Identificar las características más representativas de la institucionalidad de vejez en Uruguay observando los patrones de relacionamiento entre los actores gubernamentales que la conforman en el período comprendido entre 2012 y 2022, tras 10 años de creación y puesta en funcionamiento de Inmayores como organismo rector.

A.3) Describir las principales capacidades de Inmayores para ejercer el rol rector en las políticas de vejez desde la perspectiva de derechos para el período comprendido entre 2012 y 2022, tras 10 años de su creación y puesta en funcionamiento como organismo rector.

Capítulo III. Discusión Teórica

Teniendo en cuenta que toda comunicación científica rigurosa debe comenzar por aclarar los conceptos utilizados (Nohlen, 2000; en: Pastor, 2014), este capítulo precisa las nociones de *política pública* e *institución*, fundamentales para el enfoque teórico de este trabajo. En la segunda sesión, se aborda el sustento conceptual de la función rectora en las políticas de vejez, especificando, en la tercera sesión el concepto de *capacidad estatal*. Finalmente, se profundiza en la función rectora, estableciendo sus principales dimensiones.

III. 1. Nociones de política pública e institución

Según Pastor (2014), uno de los principales problemas en la definición de política pública, radica en el pluralismo del concepto de “política”. “Polity” hace referencia a la configuración jurídico-político que establece las reglas de juego; “politics”, alude a la lucha de poder y “policy” a un programa o curso de acción. Si bien esta última acepción es la más vinculada a la política pública, las otras dos también forman parte de su comprensión. De hecho, *“hacer política es hacer políticas”, por lo que no se puede separar el juego político (politics) de la acción pública (policy)* (Muller, 2002; en: Pastor, 2014). *“Los actores que han accedido al gobierno suelen utilizar las políticas públicas para mantener y legitimar su poder, por lo que se han convertido en una parte fundamental del quehacer del gobierno”* (Lahera, 2004; en: Pastor, 2014). *“De este modo, en la actualidad, el ejercicio de la política (y del poder) implica necesariamente la creación de políticas públicas, por lo que adquieren un carácter instrumental con respecto a la política”* (Pastor, 2014).

A nivel académico, existen diversas interpretaciones del concepto de política pública. Velázquez (2009) la define como un *“...un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, ejecutado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente*

determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener". En este caso, la noción tiene que ver con el proceso decisorio, el cual está cargo de una autoridad legal que define las acciones a realizar en un territorio determinado. Por su parte, Villanueva (1994) enfatiza su carácter descriptivo y normativo, señalando que una política es una decisión de una autoridad legítima, vinculante para los ciudadanos y expresada en leyes, sentencias y actos administrativos.

Este trabajo adopta la definición de Pastor (2014), quien integra estos enfoques destacando:

- La existencia de actores gubernamentales con autoridad y legitimidad política, junto con actores de la sociedad civil.
- La adopción de decisiones y medidas para su ejecución.
- La intención de responder a una problemática social incorporada en la agenda gubernamental.
- La orientación de comportamientos para grupos específicos de la población.
- La generación de impactos en el sistema político.

Así, la política pública se entiende como una acción o inacción decidida por una autoridad formal, obligatoria para la sociedad, en un proceso en donde intervienen diversos actores con el objetivo de abordar un problema social. Su carácter intencional y planeado se desarrolla a través de interacciones entre organismos e instituciones que, con distintos recursos y niveles de poder, condicionan las decisiones adoptadas. Como señala Repetto (1998) las *policies* expresan los procesos de la *politics*, un campo de lucha de poder en "*...la interacción entre actores sociales y estatales, portadores de recursos clave, alrededor de temas específicos, que por lo general implican disputas de intereses y concepciones ideológicas conflictivas*".

Desde esta perspectiva, la política pública, está indisolublemente ligada al concepto de institución, entendido como el marco donde ésta se desarrolla. La CIDH (2018) destaca que "*...el vínculo entre la institucionalidad y las políticas públicas es absolutamente interdependiente e indivisible toda vez que toda política se estructura en el marco de alguna institución; y toda institución estatal se conforma por políticas que formula, ejecuta y/o monitorea y evalúa*". En este sentido, las instituciones, representan "*...las*

reglas de juego en una sociedad o, más formalmente,...las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1995).

El vínculo entre políticas públicas e instituciones es clave para comprender los procesos de toma de decisiones y los factores que influyen en su implementación. Según Repetto (1998), *“El factor más importante para entender la estructuración de los intercambios entre los involucrados en las diversas políticas públicas está asociado a los contextos institucionales...”*. Aunque instituir normas requiere tiempo para generar tradición y costumbre, una vez internalizadas, configuran una cultura institucional que orienta la política.

Según lo expuesto, en el análisis de la rectoría, estudiar las instituciones involucradas es fundamental, ya que las reglas informales determinan las pautas de interacción que influyen en las capacidades estatales. Esto se vincula con el cambio institucional y sus desafíos. Desde esta óptica, *“...las alianzas pueden ser interpretadas como una articulación entre actores sociales y estatales que comparten...valores e intereses más o menos comunes. Para que la acción de estos agrupamientos impacte significativamente en la forma y contenido de la política pública, será indispensable que logren mantenerse como tales a lo largo de un período prudencial...”* (Repetto, 1998).

En síntesis, la política pública está estrechamente vinculada a las nociones de institución y rectoría. Las políticas públicas se desarrollan dentro de instituciones que configuran un campo de disputa entre actores con intereses y visiones diversas. A su vez, la rectoría implica la función de gobernar, asignada a una autoridad legal con capacidad para tomar decisiones que orienten la acción pública en un área determinada.

III. 2. Las políticas públicas de vejez: enfoque integral y protección de derechos.

Este estudio reflexiona sobre las implicancias que tiene para Inmayores ser el organismo rector en las políticas de vejez, guiadas por el enfoque de derechos humanos. Debido a esto, a continuación, se presentan las características más relevantes de dicho enfoque.

El principio de titularidad es un eje sustantivo en la noción de derechos humanos; implica el reconocimiento de la capacidad para exigir al Estado su intervención. Según el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (2014) este principio promueve el

acceso a mecanismos de garantía y la potestad de reclamo ante incumplimientos. Abramovich (2006) señala que *“...el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un ámbito de poder para sus titulares y en ese sentido puede ser una forma de establecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente dispares”*.

A esta cualidad universal se suman los principios de interdependencia e indivisibilidad, que establecen que todos los derechos son igualmente importantes y están interrelacionados. La vulneración de uno puede afectar a los demás y viceversa. Como explica Abramovich (2006) *“...una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un continuum de derechos...”*. Además, aclara que *“No se trata de imponer a los Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas, ni de cercenar mediante esquemas rígidos o inflexibles la creatividad de quienes definen políticas y estrategias...sino un tipo de obligaciones que si bien constituyen una orientación, un camino que debe transitarse, un marco para las definiciones, dejan al Estado o a los sujetos obligados un amplio espacio de discrecionalidad para elegir las medidas específicas destinadas a hacer efectivos esos derechos”*.

Concebir a la persona como titular de derechos implica reconocer al Estado como responsable de garantizarlos. Las políticas públicas con enfoque de derechos comprenden el conjunto de medidas que las instituciones estatales adoptan para proteger a colectivos vulnerados. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2018) destaca que los derechos humanos no deben de considerarse complementarios o ajenos a la elaboración de políticas públicas sino como el eje central de su diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

Este enfoque exige la articulación entre instituciones públicas para abordar los problemas de manera integral, considerando todas las dimensiones de la vida en sociedad. También implica fortalecer las capacidades de los titulares de derechos, promoviendo su participación e incidencia en el ciclo de las políticas.

En el caso de las políticas para personas mayores, como en otros grupos históricamente discriminados, la perspectiva de derechos parte de la premisa de que este grupo enfrenta desigualdad sustantiva en el goce de sus derechos. Según CEPAL (2021) la persona mayor forma parte de un grupo *“...cuyas características o necesidades específicas lo hacen objeto potencial de discriminación en distintos ámbitos, colocándolo en situación de desigualdad sustantiva respecto al goce de los derechos humanos”*

generalmente reconocidos, y haciéndolo vulnerable en mayor medida que otros grupos a violaciones específicas de estos derechos...”. Esto justifica la estandarización de los derechos humanos en los sectores tradicionalmente excluidos. En Iberoamérica, este proceso ha sido impulsado por movimientos sociales que buscan el reconocimiento particular de estos derechos, como explica Rodríguez- Piñeiro (en Cepal, 2021). Cepal (2017) cita a Norberto Bobbio, quien conceptualiza a este proceso “...como una fase de “especificación” de los derechos humanos de titularidad universal, una etapa que sigue a su “positivación”, “generalización” e “internacionalización” a lo largo de la primera mitad del siglo XX”.

Por lo tanto, la discriminación que afecta a las personas mayores exige “...desplazar el problema desde el individuo de edad avanzada hacia la sociedad, lo que supondría concentrarse en los obstáculos sociales y no en el funcionamiento de la persona...” (Etxeberria; en: Cepal, 2006).

Para la CIDH (2018), el enfoque de derechos humanos en políticas públicas se basa en dos pilares fundamentales: 1) el principio de la igualdad y no discriminación, y 2) el principio de titularidad de derechos. El segundo ya fue abordado. El primero diferencia la igualdad *formal*, que busca garantizar el mismo trato para todas las personas, de la igualdad *material*, que requiere adoptar medidas afirmativas para corregir desigualdades estructurales en el acceso a los derechos.

En relación con las personas mayores, de destaca “...que el principio de igualdad y no discriminación es la justificación principal de la necesidad de contar con instrumentos internacionales específicos sobre los derechos de este grupo de la población” (Cepal, 2021). El “...concepto de igualdad material o estructural, ...parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren medidas especiales de equiparación. Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado...” (Abramovich; en: Cepal, 2006). Una de las razones de esta afectación diferencial radica en la visión infantilizada y negativa de la vejez. Además, la asociación de las personas mayores únicamente con problemáticas de salud “...llevó a la fácil conclusión de que las personas mayores solo necesitan de atención socio sanitaria para vivir con dignidad” (Cepal, 2021). Estas concepciones resultan de procesos culturales de larga data que han configurado un paradigma tradicional de la vejez, en tensión con el emergente enfoque de derechos.

III. 3. La capacidad del Estado en clave relacional

Lo expuesto en la sesión anterior evidencia la relación entre los derechos humanos y el Estado como actor clave en la elaboración de políticas públicas con este enfoque. Por lo tanto, sienta las bases para analizar las características que asume el *Instituto Nacional de las Personas Mayores* como organismo rector de las políticas de vejez.

Una de las principales discusiones asociadas a este análisis es la capacidad de las instituciones estatales. Según Skocpol (1989) dicha capacidad se basa en la definición del Estado weberiano: una asociación que reivindica el control del territorio y de sus habitantes. Para la autora “...*la total y absoluta integridad y el control administrativo-militar estable de un territorio dado, son condiciones previas de toda capacidad de aplicación de una política por parte del Estado*”. Además, enfatiza que es fundamental contar con funcionarios leales y cualificados, así como con recursos económicos suficientes para alcanzar los objetivos de manera eficaz (Skocpol, 1989).

Por otra parte, las capacidades estatales se desarrollan en interacción con los actores involucrados. Desde esta perspectiva, “...*las capacidades del Estado no sólo implican un examen de los recursos e instrumentos que el Estado puede tener a su alcance para enfrentar problemas concretos, sino que también consideran necesariamente algo más que el estado como tal*” (Skocpol, 1989).

Este enfoque conduce a una visión relacional de la capacidad estatal, donde su eficacia depende de la interacción entre organismos públicos y actores no estatales. “*Situar de nuevo al Estado en el primer plano de los análisis de la elaboración de la política y del cambio social exige una ruptura con algunos de los supuestos social-deterministas y del cambio más amplios del pluralismo, del desarrollismo estructural-funcionalista y de los diversos neomarxistas. Sin embargo, esto no significa que haya que limitarse a volver del revés los antiguos enfoques teóricos: los estudios sobre los Estados por sí solos no han de sustituir las preocupaciones por las clases o los grupos, como tampoco han de forjarse argumentos puramente estatal-deterministas en lugar de explicaciones centradas en la sociedad*” (Ídem, ut supra).

En esta misma línea, Evans (1996) diferencia entre Estados predatorios (como Zaire) y Estados desarrollistas (como Japón y Corea) proponiendo el concepto de *autonomía enraizada*. Su estudio demuestra que el desarrollo socioeconómico está vinculado a Estados desarrollistas, caracterizados por su organización corporativa e

inserción en redes sociales que facilitan la negociación y redefinición de políticas. Evans señala que la “autonomía enraizada” es “...una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas... El Enraizamiento constituye una solución diferente frente a la escasez de capacidad. Ella es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear...las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas...Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema” (Evans, 1996).

Narbondy y Casa (2013) también consideran la capacidad estatal como una autonomía enraizada, dentro del proceso de revalorización del Estado como actor clave en el desarrollo social y económico iniciado a fines de los años 90. Para estos autores, la capacidad estatal es la “...aptitud para elaborar y definir sus fines, y alcanzarlos efectivamente. Esta capacidad se funda en la disposición, control efectivo y manejo correcto de los medios o recursos adecuados para ello”. Vinculan dicha capacidad con el poder, entendido como la “... capacidad relativa de decidir, actuar y realizar fines - incluso mediante una imposición relativa- sobre personas y ambientes, utilizando los recursos disponibles”. En este aspecto es que comparten con Evans (1996) el hecho de que ese poder se ejerce en el marco de procesos de intercambio y negociación, “...con relativa independencia de la voluntad y capacidad de los actores del entorno”.

Siguiendo esta línea, Narbondy y Casa (2013) proponen un “Sistema general de capacidad de acción estatal” compuesto por:

- **Subsistema de autoridad estatal:** Refiere el “...derecho de dar órdenes y reclamar su obediencia...”, subdividiéndose en regulativa (normas jurídicas) y jerárquica (autoridad administrativa). En un sistema relacional, estas reglas formales se combinan con reglas informales que estructuran los intercambios entre el Estado y la ciudadanía.
- **Subsistema técnico:** Se orienta a generar sinergias y coherencia organizativa en el aparato estatal.
- **Subsistema de financiación:** Abarca la obtención, asignación y control eficiente de los recursos.

- **Subsistema de gestión de recursos humanos:** Comprende la selección, distribución, y remuneración del personal estatal, distinguiendo entre cargos políticos y técnico-administrativos. Los primeros son designados discrecionalmente, mientras que los segundos son seleccionados por competencias y méritos.

En concordancia con Skocpol (1998), Evans (1996) y Narbondo y Casa (2013), Repetto (2003) define la capacidad estatal como la expresión de “...*decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general (el valor social) a ser definido y redefinido de modo constante a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes*”. Para este autor la capacidad estatal impacta directamente en el desempeño y calidad de las políticas públicas. Repetto (2003) distingue dos tipos principales de capacidad estatal:

- **La capacidad administrativa:** Relacionada con la eficiencia de la burocracia y la organización estatal. Se analiza a través de procedimientos de selección de personal, sistemas de mérito, gestión de compras y auditorías. Aquí se enfatiza la necesidad de instituciones estatales de calidad, con procedimientos claros y personal altamente capacitado.

- **La capacidad política:** Consiste en la facultad para recepcionar y responder adecuadamente a las demandas de la población.

En resumen, la capacidad estatal se entiende desde un enfoque relacional, integrando aptitudes administrativas y políticas. Estas interrelaciones se producen tanto dentro del aparato estatal como con actores privados, organizaciones de la sociedad civil y la academia. Asimismo, resaltan que la capacidad estatal es un recurso escaso, por lo que su gestión eficiente es esencial. En este sentido, el concepto de capacidad estatal se vincula con la rectoría, entendida como la habilidad de gobernar un área específica de la acción pública, integrando capacidades políticas y técnico-administrativas.

III. 4. El concepto de función rectora en política pública

III. 4.1. La noción de rectoría: el poder, la cualidad relacional y la coordinación.

Según el Diccionario de la lengua española (2001) rector/ra se refiere a quien rige o gobierna, la acción de conducir o guiar. En el ámbito de la política pública, la rectoría implica la toma de decisiones por parte de una autoridad formalmente designada para diseñar, implementar y evaluar una política en un área de intervención.

La función rectora se asocia con el ejercicio de la autoridad otorgada a un organismo público con jerarquía y legitimidad social, garantizando un marco jurídico que guíe el curso de acción de la política pública. Esto le permite liderar en su campo de competencia.

Repetto (2003) destaca que *“Gobernar campos específicos de la gestión pública resulta tarea compleja que no depende exclusivamente de mandatos legales. El poder se logra ejerciendo, y en tanto el mismo es relacional, el resultado no depende exclusivamente de los que haga una de las partes...”*. Valdez (2019) señala que el rol rector implica *“...establecer una agencia principal como cabeza visible y líder del esfuerzo, del desarrollo y la implementación de la política integral. Además, lograr una coordinación y coherencia al interior del gobierno, establecer una visión común de los distintos ámbitos de la administración hacia la estrategia”*.

El poder como autoridad es un elemento central en la función rectora diferenciándose en:

- **Autoridad Social**, que se define como los *“...ámbitos que tienen mandato legal para ejercer la función de gobierno y coordinar al conjunto de la política social”*.
- **Autoridad Social Temática**, como los *“...ámbitos con mandato legal para coordinar y ejercer la función de gobierno con respecto a componentes específicos de la política social que tienen carácter intersectorial...”* (Repetto, 2022). Entre éstas se incluye las políticas de ciclo de vida y, por ende, a la política de vejez como su etapa final.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) representan, la Autoridad Social y la Autoridad Social Temática respectivamente, en políticas de vejez. El mencionado autor también incorpora el concepto de *Autoridad Sectorial* para referirse a los organismos con mandato legal para

intervenir en áreas sectoriales. La particularidad que presentan es su carácter integral y mirada conjunta entre actores sociales, políticos y gubernamentales vinculados al tema.

En las políticas de vejez la integralidad es más visible debido a que su puesta en marcha “...*implica transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia del sector o la institución x o y, debe adicionar conocimientos de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular*” (Repetto, 2022).

De esto se desprende que la rectoría forma parte de un concepto en construcción, un campo de interacción de distintos intereses y niveles de poder. Repetto (2022) señala que el mandato legal es sólo el punto de partida pues “...*no es tanto crear una estructura organizacional, sino asegurar que la misma sea facilitadora del ejercicio de las funciones críticas necesarias...a veces importan más las reglas informales que las formales*”.

Desde esta perspectiva, Narbondo y Casa (2013) enfatizan que las capacidades institucionales son *relativas*, ya que las mismas están influenciadas por el tipo de relaciones y alianzas que se construyen entre los organismos y organizaciones involucrados. La rectoría no se limita a estructuras organizacionales formales, sino que requiere capacidades para generar alianzas y coordinar acciones. Según Setaro (2004), la rectoría “...*es una función esencialmente política...de toma de decisiones colectivas en una sociedad...un proceso de elaboración de política*”.

La creación de sinergias interinstitucionales requiere del desarrollo de la capacidad para... “*coordinar la movilización de los recursos nacionales, a escala multisectorial, con miras a mejorar la equidad y el bienestar social y focalizar los recursos escasos que existen en los grupos sociales más desprotegidos...*” (Marín, 2000; en: Repetto, 2009). Según Molina y Licha (2005), “*La coordinación de políticas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado al logro de la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos*”. En este sentido, para estos autores la coordinación es clave en la política pública ya que es un medio para generar sinergias de cuatro tipos:

1. Cognitivas: intercambio de información y conocimiento.
2. Procesos y actividades: acciones concertadas entre sectores.
3. Recursos: asignación presupuestaria y técnica.
4. Autoridad: convergencia política entre mandatos ministeriales.

Parafraseando a Repetto (2009), la rectoría combina el marco legal con la articulación política y administrativa, asegurando la implementación efectiva de la política pública. Ello requiere la capacidad de coordinar las acciones públicas, “...supone un proceso de aprendizaje institucional, no exento de conflictos, contradicciones, avances y fases en las que se detiene, y hasta se retrocede, en el ejercicio de trabajo conjunto”, en donde “...se hace necesario coordinar prioridades, recursos y metas” (Repetto, 2009). Valdez (2019) recurre a Ortiz y Vázquez (2010) para enfatizar que con la coordinación se busca superar el abordaje sectorial, “...pasar de un “gobierno por programas” a uno de “políticas”... lograr la coherencia y complementariedad de las acciones en respuesta a un problema público”.

En síntesis, la función rectora refiere al conjunto de las potestades jurídicas otorgadas a un organismo público y a los vínculos informales que se establecen con otros organismos e instituciones de una arena política. A partir de éstos, el organismo rector construye capacidades técnico-administrativas y políticas para dirigir la política pública de su competencia. Así, la noción de rectoría se asocia con el concepto de poder e integra a las principales funciones del Estado: regulación; provisión de bienes y servicios y producción de información y conocimiento. La provisión de bienes y servicios no necesariamente aplica al organismo rector como proveedor directo sino más bien como armonizador de la provisión. Si bien esta función puede ser delegada o compartida, el organismo rector debe de asegurar que ésta y las demás funciones atribuidas sean cumplidas de la forma más efectiva posible.

III. 4.2. Capacidades institucionales para el ejercicio de la función rectora

Las capacidades política y técnico- administrativa son interdependientes, ya que, como se verá a continuación, la regulación, la provisión de bienes y servicios y la producción de conocimiento si bien involucran más a una capacidad que a la otra, éstas se presentan en ambas.

III. 4.2.1. Capacidad política para la función rectora

Esta capacidad se expresa en la habilidad del organismo rector para presidir, dirigir o conducir la política pública conforme al ordenamiento jurídico. Se compone de:

a) **Formulación y conducción estratégica:** implica definir una visión compartida sobre la política pública en cuestión. Al involucrar a los actores de la trama institucional,

esta capacidad se relaciona con el ejercicio del poder por parte del organismo rector, tanto dentro del Estado como en su relación con organizaciones de la sociedad civil, la academia y organismos internacionales.

Según Narbondo y Casa (2013), las capacidades políticas intraestatales se construyen a partir de las relaciones entre organismos gubernamentales dentro de una arena política, estando condicionadas por el tipo de vínculo establecido y la relación entre cargos políticos y los de selección meritocrática. Las capacidades políticas externas, en cambio, refieren al tipo de relación entre la autoridad o el organismo rector y su entorno. Repetto (2003) plantea que la capacidad política, desde la relación Estado-sociedad civil, implica analizar cómo el Estado recepciona y responde adecuadamente a las demandas ciudadanas. Narbondo y Casa (2013) sostienen que quien ostenta esta capacidad tiene el derecho de dar órdenes y reclamar obediencia; sin embargo, está sujeta a normas jurídicas y subordinada a los representantes de la ciudadanía en un Estado de derecho.

Se trata de orientar las acciones de los organismos públicos, fijar objetivos y acuerdos, definir pautas de coordinación para el monitoreo y evaluación de políticas, desarrollar habilidades directivas y establecer mecanismos participativos que contribuyan a una estrategia de acción conjunta. Esta capacidad para fijar estándares depende del liderazgo, la legitimidad, el prestigio y el legado histórico en la materia. El desarrollo de estas capacidades depende del tipo de relación entre los actores de la trama institucional en un área de política pública. Valdez (2019) identifica distintos niveles de interrelación: asociación y objetivos compartidos; cooperación en actividades y recursos; colaboración esporádica; conocimiento mutuo de actividades; y, en el nivel más bajo, reconocimiento de la existencia del otro.

b) Regulación: es una función clave de las instituciones del Estado y posee varios significados: a) conjunto de normas aprobadas para su aplicación por un organismo designado; b) todas las acciones estatales para influir en comportamientos económicos y sociales; y c) toda forma de control social (Baldwin y Cave, 1999; en: Laborde, 2009).

Este trabajo adopta un concepto amplio de regulación que incluye estas tres acepciones, considerando el contralor como un componente esencial. La regulación se basa en la coacción y las normas del ordenamiento jurídico, permitiendo fijar estándares de desempeño, desarrollar instrumentos de control y aplicar sanciones. Esta función se refleja en protocolos de actuación que ofician como guía de conducta, en la adecuación

del ordenamiento jurídico a normas existentes, así como en la elaboración de planes de acción y programas públicos.

Existen distintos tipos de regulación: económica, de riesgos y social. Este estudio se centra en la regulación social, definida por Jordana (2006) como aquella que regula actividades o comportamientos con impacto directo en la población, en contraste con la regulación económica, que afecta indirectamente a la sociedad a través del funcionamiento de los mercados. Rasmusen (en: Jordana, 2006) amplía el concepto, abarcando cualquier tipo de interacción social donde la lógica del mercado no sea determinante, incluyendo todas las intervenciones públicas basadas en reglas formales para dirigir y controlar la sociedad. Se “...*regula cualquier tipo de interacción social, donde la lógica del mercado no tenga un impacto decisivo sobre el comportamiento de los agentes a los que se quiere influir...Este concepto de regulación social abarca todos los tipos de intervención pública basados en el establecimiento de reglas formales para dirigir y controlar a la sociedad...*” (Jordana, 2006).

Otras dimensiones de la función regulatoria son los instrumentos empleados y las cualidades de las entidades regulatorias. Los instrumentos “...*incluyen reglas que definen comportamientos y procesos, y establecen acciones o resultados, estándares o niveles que deben ser cumplidos, sistemas de sanciones e incentivos para apoyar el cumplimiento de las reglas*” (Jordana, 2006). La autora agrega que “...*con la capacidad de sanción se orientan a la prevención de pérdidas de bienestar social...Sólo los costes de vigilar el cumplimiento de las reglas establecidas pueden llegar a tener alguna relevancia, y el resto de los costes, en el caso de que se produzca, correría en su caso a cargo de los sectores regulados*”. Señala que estos instrumentos pueden incluir regulación de estándares de calidad, acciones preventivas, distribución de bienes y servicios, y coordinación entre administraciones públicas y actores sociales (Ídem ut supra).

Laborde (2009) plantea que las entidades regulatorias deben de tener *independencia* para evitar interferencias, *especialización* de todos los miembros para reducir asimetrías de información, *imparcialidad* en su accionar y *transparencia* mediante procesos de consulta pública.

El estudio de la regulación requiere un análisis exhaustivo, ya que no existen automatismos para regular. Es fundamental determinar si la regulación es necesaria, cuál es la situación problemática y qué procedimientos deberían emplearse. Aunque este estudio no aborda en profundidad estas cuestiones, se mencionan para comprender la

complejidad y los desafíos de la regulación, con especial atención a sus instrumentos, a las características de las entidades regulatorias y a los retos que enfrenta Inmayores en las políticas de vejez.

III. 4.2.2. Capacidad técnico-administrativo para la función rectora

Las capacidades técnico-administrativo, a diferencia de las políticas, están más relacionadas con aspectos intraorganizacionales que con factores externos a la organización. Según Setaro (2004) la función rectora es “...una tarea eminentemente técnica, administrativa, monopolizadora de un saber específico...una función esencialmente política...de toma de decisiones colectivas en una sociedad...un proceso de elaboración de política... la generación de inteligencia y su aplicación a las políticas públicas...el diseño de estructuras apropiadas para el ejercicio de la autoridad...”.

Completa (2016) recopila distintos enfoques teóricos sobre las capacidades estatales y los déficits asociados a ellas, los cuales ocurren cuando hay un desajuste entre los objetivos de la política y la estructura y cultura organizacional necesaria para alcanzarlos. Por un lado, plantea que existen déficits vinculados con factores externos a la organización, como la carencia de normas y leyes y las debilidades en las relaciones interinstitucionales, lo que dificulta la ejecución de las tareas organizacionales. Por otro lado, menciona las brechas en las capacidades que surgen dentro de la propia organización, asociadas a las capacidades técnico-administrativas, entre las que destacan: la estructura organizativa y la distribución de funciones, la política de personal y la gestión financiera.

A partir de lo anterior, las capacidades técnico-administrativas para el ejercicio de la función rectora pueden comprenderse a través del estudio de: a) la estructura organizativa y distribución del personal; b) la gestión financiera y c) la generación de información y conocimiento.

a) Estructura organizativa y distribución del personal: refiere al grado en que la organización ajusta su funcionamiento a las competencias asignadas. Se analiza cómo se distribuye el personal, la relación entre cantidad de personal y tareas para dar cumplimiento a los cometidos organizacionales, la estructura y el tamaño con relación a las funciones y competencias. También son importantes la idoneidad y calificación del personal, el mecanismo de ingreso y la relación entre cargos políticos y cargos técnico-

administrativos, distinguiendo qué sujetos en qué espacios detentan el conocimiento y las habilidades necesarias para llevar a cabo los objetivos de la organización.

b) Generación de información y conocimiento: implica producir conocimiento en el área de la política. Se trata de una capacidad técnica esencial para la gestión gubernamental, ya que la formulación de políticas requiere información precisa y confiable. Según Repetto (2009) “...*el núcleo duro de la función de Rectoría radica en la generación de inteligencia y su aplicación a las políticas públicas, así como el diseño de las estructuras apropiadas para el ejercicio de la autoridad sanitaria y los mecanismos correspondientes de responsabilización*”. En este sentido, la generación de información se concibe como un proceso de recopilación de inteligencia que incluye el análisis, procesamiento y sistematización de datos e información relevante.

Esta capacidad se basa en una fuente de información que no proviene de un respaldo normativo, sino de la capacidad para gestionar datos, elaborar, procesar y analizar indicadores. Consiste en construir la arquitectura de la información, definiendo el tipo de datos a ser recabados y el tipo de plataforma informática más adecuada para la toma de decisiones.

c) Gestión financiera: analiza los recursos económicos para formular, implementar y evaluar la política pública. Se refiere a la capacidad para gestionar y dirigir los recursos económicos sin necesariamente ser el organismo al que le asignan dichos recursos. Narbondo y Casa (2013) hacen mención del cálculo y negociación del presupuesto en función de las condiciones previstas y las responsabilidades definidas, la existencia de financiación privada, los recursos para infraestructura, las erogaciones para cumplir con los objetivos de la política y la designación y remuneración del personal.

A continuación, se presenta un cuadro con las dimensiones de la función rectora en políticas de vejez, elaborado a partir del desarrollo teórico anterior. Para esto, se tienen en cuenta las variables contextuales, (el ordenamiento jurídico normativo y el marco institucional de vejez) y las capacidades: política y técnico-administrativo de la función rectora.

Cuadro 1: Dimensiones de las capacidades institucionales para la función rectora en políticas de vejez

Dimensiones de rectoría	Dimensiones analíticas	Dimensiones operativas
Capacidad política	Formulación y conducción estratégica de las políticas de vejez	<ul style="list-style-type: none"> • capacidad para definir y priorizar los objetivos de las políticas de vejez • capacidad para construir alianzas en la implementación de las políticas de vejez • capacidad para construir agenda, a nivel nacional e internacional
	Regulación de las políticas de vejez	<ul style="list-style-type: none"> • capacidad para fijar normas y estándares de calidad de los servicios y bienes dirigidos a personas mayores • capacidad para establecer sanciones y prevenir riesgos en la provisión de los servicios y bienes dirigidos a personas mayores • capacidad para fiscalizar acciones públicas dirigidas hacia personas mayores
Capacidad técnico-administrativo	Estructura organizativa y gestión del personal	<ul style="list-style-type: none"> • cantidad, idoneidad y competencias del funcionariado • distribución de tareas entre el personal • mecanismo de ingreso
	Generación de información y conocimiento sobre vejez	<ul style="list-style-type: none"> • capacidad para diseñar la arquitectura de la información • capacidad para construir indicadores e información relevante
	Gestión financiera	<ul style="list-style-type: none"> • recursos económicos y humanos • infraestructura adecuada

Fuente: Elaboración propia en base a Repetto (2009), Narbondo y Casa (2013) y Completa (2016)

Capítulo IV. Estrategia metodológica

A continuación, se presentan las decisiones metodológicas adoptadas en relación con el tipo de estudio y forma en que se recoge la información.

Este estudio consiste en un análisis descriptivo cualitativo, ya que busca identificar las dimensiones más relevantes de la función rectora en lo concerniente a las políticas de vejez, describiendo los rasgos distintivos que caracterizan a Inmayores como organismo rector. Para ello, se definió a **Inmayores** como **unidad de análisis** y **unidad de observación**, relevando **información primaria y secundaria** de las dimensiones que conforman la función rectora: las capacidades: política y técnico- administrativo, así como sobre las variables de contexto en las que se enmarca dicha función, tales como la evolución del ordenamiento jurídico y las principales características de la institucionalidad de vejez.

En cuanto a la información primaria, se realizaron entrevistas a los actores estatales que integran el Consejo Consultivo de Inmayores. Sin embargo, no fue posible concertar entrevistas con representantes del MSP ni de Inmayores. En relación con las fuentes secundarias, se relevaron informes, memorias anuales y rendiciones de cuentas del MIDES y de Inmayores referentes a la institucionalidad de vejez y a la evolución de los marcos legales que especifican sus atribuciones.

La recopilación de información a través de documentos permitió realizar un análisis retrospectivo para comprender la función rectora desde una perspectiva histórico-procesual.

IV. 1. Período de estudio

El análisis de la función rectora y los desafíos que esta implica para Inmayores requieren examinar el análisis del proceso mediante el cual esta institución se constituye como organismo rector de las políticas de vejez. Por esta razón, se estudió el período comprendido entre 2012, año en que se puso en funcionamiento el Instituto, y 2022, cuando, tras una década de gestión, es posible evaluar los hitos y desafíos que ha enfrentado en el ejercicio de su función rectora y la implementación de políticas de vejez con enfoque de derechos.

IV. 2. Ejes de análisis

Se definieron cuatro ejes de análisis:

1. Desarrollo jurídico sobre vejez.
2. Marco institucional sobre vejez.
3. Capacidades políticas para la función rectora de Inmayores.
4. Capacidades técnico-administrativo para la función rectora de Inmayores.

IV. 2. 1. Desarrollo jurídico y marco institucional sobre vejez

La información sobre el desarrollo jurídico y el marco institucional de la vejez se obtuvo principalmente a partir de fuentes secundarias, como textos legislativos, incluyendo la Carpeta N. °100 de 2005, el Repartido N. °454 de mayo de 2007 de la Cámara de Senadores y el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 7. ° Sesión Ordinaria de marzo de 2005. Así mismo, se analizaron leyes, decretos nacionales y documentos sobre la historia institucional de Inmayores, tales como memorias anuales, informes y ponencias presentadas en eventos nacionales e internacionales. La existencia previa de esta variedad de fuentes de información permitió reconstruir el proceso político y social que dio origen a las normas sobre vejez, las políticas públicas en la materia y su institucionalidad. Como resultado del relevamiento, se elaboró un cuadro con un mapeo de las normas sobre vejez.

IV. 2. 2. Capacidades políticas para la función rectora de Inmayores

El estudio de las capacidades políticas se organizó en dos dimensiones: **formulación y conducción estratégica, y regulación**. Se consideró como unidad de observación al Consejo Consultivo de Inmayores, por ser el principal espacio de coordinación interinstitucional, y a la División de Regulación, encargada de la función reguladora de las políticas de vejez. De éstas, se recabó información primaria mediante entrevistas con representantes de estas unidades y se complementó con información secundaria obtenida a través de un cuestionario auto administrado y el análisis de documentos.

Se realizaron cuatro entrevistas a integrantes del Consejo Consultivo de Inmayores en representación del BPS, el Congreso de Intendentes, el Área de Políticas Sociales de la IMM y de la Cátedra de Geriatria de la Facultad de Medicina de la UdelaR.

Con las entrevistas a Inmayores se buscaba comprender los temas que éste consideraba prioritarios, las estrategias utilizadas para incluir estos temas en la agenda del gobierno, el nivel de consenso con otros actores políticos, los recursos disponibles para movilizar su agenda, los mecanismos de coordinación, su grado de influencia en las políticas y la dinámica de sus relaciones con otros actores (propuesta, coordinación, conflicto-cooperación, etc.). Con las entrevistas a representantes de los otros organismos del Consejo, se recabó información sobre la percepción de los otros organismos estatales respecto a la función rectora de Inmayores y su impacto en las políticas de vejez. Conocer en qué medida y de qué manera la creación de Inmayores cambió el panorama político de las políticas de vejez y de qué modo los diversos organismos incorporaron los lineamientos estratégicos y marcos conceptuales definidos por Inmayores.

La información secundaria se obtuvo a través de un cuestionario auto administrado, solicitado al MIDES en el marco de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública. También se analizaron ponencias y publicaciones de la ex directora nacional de Inmayores (2009-2020).

IV. 2. 3. Capacidades técnico-administrativo para la función rectora de Inmayores

Para el análisis de las capacidades técnico administrativo se consideraron tres dimensiones analíticas: estructura organizativa y gestión del personal, gestión financiera, y generación de información y conocimiento sobre vejez.

Se utilizó información secundaria recabada de publicaciones del MIDES y de Inmayores, como el Primer y Segundo Plan Nacional sobre Envejecimiento y Vejez (2013-2015 y 2016-2019), la Sistematización del 2.º Plan Nacional, el Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, así como memorias, rendiciones de cuentas, informes, presupuestos quinquenales y sitios web institucionales.

Capítulo V. Análisis de la rectoría en políticas de vejez

A partir de la noción de rectoría trabajada en el marco teórico, se deduce que esta expresa las relaciones de poder inherente a toda política pública. Esto implica que ninguna función estatal depende exclusivamente de mandatos legales o reglas formales (Repetto, 2022), sino de procesos políticos que surgen de la interacción entre diversos actores en el marco de una trama institucional específica donde se pone de manifiesto la relación mutuamente incluyente entre *politics* y *policies*.

Desde esta perspectiva, para el análisis de la función rectora de Inmayores se estudia el desarrollo jurídico sobre vejez en Uruguay y el origen y la evolución de Inmayores como institución rectora, en tanto variables de contexto que influyen en el desarrollo de las capacidades políticas y técnico-administrativo. Así mismo, se dedica un apartado al análisis de estas capacidades.

V. 1. Desarrollo jurídico de las políticas de vejez en Uruguay

V.1.1. Evolución de las normas jurídicas sobre vejez en Uruguay

El contexto normativo sobre vejez en Uruguay refleja una larga tradición de protección jurídica de los derechos humanos, en particular de sectores de la población especialmente vulnerados en el acceso y goce efectivo de sus derechos. Las personas mayores no han sido la excepción pues desde el inicio del Estado moderno, las normas jurídicas han incluido diversas disposiciones que las protegen, algunas veces por extensión y otras de manera explícita, siendo esta última la característica que marca la tendencia desde inicios del siglo XXI.

En orden cronológico, la Constitución de 1830, con su última modificación en 1967, establece en su artículo 8 que todas las personas son iguales ante la ley, sin distinción alguna salvo por talentos o virtudes. Además, el artículo 67 menciona específicamente a las personas mayores en relación con la seguridad social, “...tanto en el campo de aplicación, como en el de los riesgos que cubre y reafirma el derecho a la pensión a la vejez de aquellos que carezcan de recursos y lleguen al límite de la edad productiva” (Inda, 2007).

El Código Penal de 1933, aprobado por la Ley N.º 9155, castiga a quien debiendo asistencia abandona a personas incapaces de valerse por sí mismas por razones de edad (artículo 329) y la omisión de asistencia a personas abandonadas (artículo 332). El Código

Civil regula las pensiones alimenticias, otorgando a la persona mayor la facultad de recurrir a la justicia para demandar a sus familiares apoyo económico para su manutención. A su vez, establece el instituto de la curatela (artículos 431 y ss.) que refiere al resguardo del incapaz en los aspectos económicos de sus actos, así como de terceros que con ella se relacionen.

El Decreto sobre las “*Casas de Salud y Establecimientos de Asistencia*” (N. °355 de 1965) reglamenta la instalación y el funcionamiento de establecimientos de asistencia privados. Este Decreto surge de las leyes N. °13.322 y 13.395 (Diario oficial 1965, Tomo I, p.923) y consagra al MSP la rectoría, sentando las bases para el predominio del enfoque sanitario en las normas del siglo XX. Desde ese entonces, el Estado uruguayo, fundamentalmente a través de ese ministerio, comenzó a ocupar por primera vez un rol regulador de los establecimientos privados (antes de 1965 dicha regulación se limitaba a las residencias públicas). El Decreto sobre la Reglamentación para establecimientos que alojan ancianos (N. °309 de 1984) establece su contralor por parte del MSP y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En materia de seguridad social, la ley N. °15.800 (1986), por la que se re institucionaliza el BPS, establece los criterios para regular los alojamientos de personas mayores. Un año después, la ley N°15.900 dispuso la construcción de viviendas para jubilados y pensionistas del BPS, la cual iría a ser complementada en el año 2021 por la ley N. °17.292 (Inda, 2007).

La ley N° 16.519 (1994) consagra la adhesión al *Protocolo de San Salvador*. En éste se plantea que: “*Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad...*” debiendo el Estado “*...proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas...ejecutar programas laborales específicos...estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos*” (art. 17, ley N.°16.519). La ley N°16.713 (1995) refiere al sistema de previsión social e incluye todas las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social.

La Ley N°17.066 (1998), le atribuye al MSP la regulación, fiscalización y habilitación de los establecimientos privados que alojan personas mayores. Con esta ley se establece las condiciones mínimas exigibles para habilitarlos, controlarlos y sancionarlos en caso de incumplimientos. El artículo 7° dispone que: “*Todas las*

residencias, hogares, centros y demás servicios para adultos mayores, auto válidos o discapacitados, deberán contar con la habilitación del Ministerio de Salud Pública y estar inscriptos en el Registro Único Nacional a cargo de dicho Ministerio, quien a la vez tendrá a su cargo el control sobre dichos establecimientos".

Esta ley se complementará con la ley N.º 19.355 (2015), la cual asigna al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) la regulación y fiscalización en materia social. Así mismo, establece una clasificación de los establecimientos según la modalidad de atención: los hogares sin fines de lucro (art. 3º); los residenciales con fines de lucro (art.4º); los centros diurnos, alojamiento parcial, con y sin fines de lucro (art. 5º) y, los servicios de inserción familiar con albergue en vivienda privada para hasta 3 adultos mayores auto válidos (art. 6º). Esta ley fue reglamentada por el Decreto N° 320 (1999) y entró en vigor en el año 2000.

El período comprendido entre finales del siglo XIX y siglo XX da cuenta de cómo las normas se fueron construyendo a partir de un proceso de modernización social y económica, en el que predominó el enfoque sanitario destacando el rol del MSP en el entramado institucional. Desde los inicios del Estado uruguayo y hasta fines del siglo XX, las normas jurídicas sobre vejez estuvieron centradas en las personas alojadas en residenciales de larga estadía, jubiladas del mercado laboral formal y pensionistas. Este patrón normativo permeó la temática de la vejez y sentó las bases del paradigma tradicional. Según Aguirre (2018), se modifican los criterios de acceso y permanencia a los establecimientos para personas mayores, distinguiéndose de los asilos y hospitales del siglo pasado cuando: *"...la población objetivo del Hospital presentaba como factor común la pobreza ya sea para brindarle asistencia y/o corregir/salvar su alma, según se tratara de un "reo", un "falso pobre" o un "pobre verdadero". En este polimorfismo se incluía la asistencia institucional a la vejez, aunque su ubicación dentro la población objetivo no estaba determinada por la edad avanzada; en su ingreso incidían los mismos factores que compartía con las otras franjas etarias institucionalizadas".* Con la modernidad del país comenzaron a diferenciarse estos espacios según las particularidades de las poblaciones destinatarias. Se *"...configuró una nueva modalidad de asilo, enmarcada en una política de Estado sustentada con fondos públicos, bajo la dirección del saber médico, con el propósito de amparo de por vida a un sector diverso de población que tenía en común ser pobre e improductivo y recibía un tratamiento indiferenciado enmarcado en una cotidianeidad controlada"* (Aguirre, 2018).

Así, las necesidades de las personas mayores se vincularon con problemas de salud. Para Aguirre (2018), esto fue posible en un proceso tendiente a la medicalización de la sociedad, la biopolítica como ejercicio de poder y la consolidación de la figura del médico que desplazó el rol de curanderos y familia en la atención de las personas mayores.

Este destacado lugar que comenzó a ocupar el doctor en medicina fue en gran parte impulsado por el surgimiento de la gerontología y geriatría como disciplinas científicas. A partir de ésta se construyeron “... *parámetros de normalidad específicos para esta franja etaria*” (Aguirre Richero, 2018). A nivel global se crearon diversos institutos como la Sociedad Británica de Geriatría en el Reino Unido (1946), la Sociedad Internacional de Gerontología en Bélgica (1950), el Departamento de Geriatría en Inglaterra (1958) y 60 Institutos de Gerontología en Kiev, Baltimore y Tokio. En nuestro país, los procesos de difusión de la política internacional impactaron en la ratificación de normas y tratados internacionales, creando en 1954 la Comisión *Nacional de Gerontología* liderada por el MSP.

Esta visión retrospectiva (finales del siglo XIX y el siglo XX) da cuenta del predominio del enfoque sanitario, paradigma tradicional y rol destacado del MSP en entramado institucional, incorporando al BPS (desde fines de la década de los 90) pero de manera marginal. Las normas jurídicas estuvieron básicamente dirigidas a la protección de tres sectores de la población mayor: personas alojadas en residenciales de larga estadía, jubiladas provenientes del mercado laboral formal y, pensionistas.

A partir del siglo XXI comienza a gestarse un cambio en las normas y paradigma sobre la vejez. Esto se expresa en la ley N. °17.796 (2004), concibiendo a las personas mayores como colectivo social vulnerado en sus derechos y disponiendo la elaboración de un *Plan Nacional* que contemple políticas integrales. En su artículo 1° plantea como objetivo “...*la promoción integral de los adultos mayores, entendiéndose por tales todas las personas que en el momento de alcanzar la edad de sesenta y cinco años tengan residencia permanente, fehacientemente demostrable, en el país, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía*”. Esta ley mantuvo al MSP como coordinador de la política, pero con un enfoque más integral. Esto se manifiesta en que la ley establece diseñar un *Plan Nacional del Adulto Mayor* “... *que encare orgánicamente las necesidades del adulto mayor en todos los planos de la vida individual y colectiva...*” (Art. 3, Ley N. °17.796).

En síntesis, la evolución de la normativa sobre vejez en Uruguay muestra una transición desde un enfoque predominantemente sanitario hacia una visión integral basada en derechos. Sin embargo, persisten tensiones entre el paradigma tradicional y el emergente, lo que plantea a Inmayores como organismo rector desafíos para la implementación efectiva de políticas de vejez en clave de derechos.

Cuadro 2: Evolución de la trayectoria normativa sobre vejez.

Norma jurídica	Año	Tema/contenido de la ley
Constitución Arts. 8 y 67	1830 1967	Igualdad entre las personas ante la ley, no reconociéndose ninguna distinción entre ellas sino la de los talentos o virtudes. Seguridad Social: derecho a la pensión a la vejez.
Código Penal, Arts. 329 y 332	1933	Castiga a quien debiéndole asistencia abandona y/o desampara a una persona mayor incapaz de valerse por sí misma. Sanciona la omisión de asistencia.
Leyes 13.322 y 13.395, Decreto 355	1965	Aprobación de la reglamentación para la instalación y funcionamiento de establecimientos privados de ancianos. Primera vez que el Estado, a través del MSP ocupa un rol regulador de los establecimientos, en materia de salud.
Decreto 309	1984	Reglamentación y clasificación de los establecimientos para ancianos. Se agrega al MSP el MTSS.
Ley 15.800	1986	Institucionalización del BPS y regulación de los alojamientos para ancianos.
Ley 15.900	1987	Construcción de viviendas para jubilados y pensionistas del BPS.
Ley 16.519	1994	Adhesión al Protocolo de San Salvador, protección especial durante la ancianidad.
Ley 16.713	1995	Previsión Social de la ancianidad.
Ley 17.066 y Decreto 320	1998 1999	Política general en materia de ancianidad vinculada a los establecimientos y tema de salud, MSP como regulador de los establecimientos.
Ley 17.796	2004	Deroga la ley 17.066 ampliando las disposiciones normativas; representa un avance hacia la perspectiva integral de las personas mayores y dispone la elaboración de un Plan Nacional al que se integra además del MSP el BPS.
Ley 18.617	2009	Creación del <i>Instituto Nacional del Adulto Mayor</i> ; hito en el proceso tendiente hacia la consideración de las personas mayores como sujetos de derechos a partir de la creación de una institucionalidad rectora, especializada en la temática. Con la ley 19.924 de Presupuesto se cambiaría el nombre a: <i>Instituto Nacional de las Personas Mayores</i> , lo cual da un impulso más hacia la concepción de las personas mayores como colectivo heterogéneo e incluyendo la perspectiva de género en la problemática de las vejez.
Ley 19.353	2015	Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, Art. 8 dirigido al cuidado de personas mayores.
Ley 19.355, Art. 518	2015	Se mantiene las competencias del MSP respecto de la regulación, habilitación y fiscalización de los establecimientos de larga estadía en materia de salud, pero se agrega al MIDES la competencia de la regulación, habilitación y fiscalización de éstos en materia social.
Ley 19.430	2016	Aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Representa otro hito en el cambio del paradigma tradicional al paradigma emergente, desde el cual se concibe a las personas mayores como sujetos de derechos que contribuyen al desarrollo social promoviendo una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad.

Fuente: elaboración propia en base a las leyes y normas jurídicas relacionadas con las políticas de vejez.

V.1.2. El debate parlamentario sobre vejez y la creación de la Ley N. ° 18.617

En los años siguientes, el debate parlamentario se profundizó, centrándose en la discusión de un marco jurídico que definiera una estructura organizativa rectora de las políticas públicas de vejez.

Dando continuidad a las competencias que las leyes anteriores le conferían al MSP, el 15 de marzo de 2005, el senador Lara presentó ante la Comisión de Salud Pública de la Cámara de Senadores de la República (Primer Período Ordinario de la XLVI Legislatura, 7ª Sesión Ordinaria) un proyecto de ley para la creación de un instituto destinado a “...atender la problemática socio-jurídica de la ancianidad”. Entre sus principales cometidos se señalaban: “a) *Planificar, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas al adulto mayor y al familia...*, b) *Coordinar y coejecutar con los organismos estatales dichas políticas, a través de la articulación de acciones y de la capacitación de los recursos humanos...*; c) *Resolver el problema de la soledad...*; d) *Informarles sobre sus derechos y deberes*; e) *Asesorar a los organismos estatales sobre los temas del adulto mayor y la familia...*; f) *Coordinar y supervisar las actividades...*; g) *Realizar convenios con los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera*” (7ª Sesión Ordinaria, 2005). El objetivo era dotar al Estado de mayor eficiencia mediante la creación de un organismo encargado de ordenar y sistematizar las políticas públicas, así como liderar su aplicación.

Con el nombre de *Instituto Nacional de la Ancianidad*, se propuso que éste estuviera presidido por el MSP e integrado por un delegado del BPS y otro de la Cátedra de Geriátrica de la facultad de Medicina. Un cambio relevante respecto de la legislación anterior fue la denominación de la población objetivo, sugiriéndose desplazar el término “*tercera edad*” por “*etapa del adulto mayor*”. Cabe destacar que, en este mismo período parlamentario y Comisión, se discutía la creación del Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, este Proyecto de ley fue sustituido por el presentado en mayo de 2006 por la Senadora Percovich (Diario 153, Carpeta 100, Distribuido 848/2006, Cámara de Senadores de la República). Dicho proyecto fue aprobado un año después por la Comisión de Salud Pública de la Cámara de Senadores (Acta N. °64, Diario 154). En la XLVIa. Legislatura, Tercer Período, se derogó la Ley N. °17.796 de 2004 y, en 2009, se creó la actual Ley N.°18.617, que estableció el ***Instituto del Adulto Mayor***, cuyo nombre fue

modificado en 2020 por la Ley N.º19.924 de *Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones para el período 2020-2024*, pasando a denominarse ***Instituto Nacional de las Personas Mayores*** (en adelante Inmayores).

De este modo, se fue construyendo normativamente una nueva manera de comprender y abordar la vejez, lo cual condujo a un cambio paradigmático en las políticas públicas en esta materia. La perspectiva de derechos implicaba la creación de una nueva institucionalidad y, con ella, un organismo rector. En este sentido, la creación del Inmayores, en la órbita del MIDES, se vincula con una concepción integral y con el enfoque de derechos humanos en las políticas sociales del país. Asimismo, forma parte de una evolución normativa que trasciende la mirada sectorial en favor de un abordaje multidimensional de la vejez. Cabe recordar que, en 2005, con la creación del MIDES mediante la ley N.º 17.866, su artículo 9º le otorgó como competencias diseñar, ejecutar, supervisar, coordinar, programar y dar seguimiento a los temas relacionados con “*los adultos mayores*”. Esto también da cuenta del proceso que ya se venía gestando en relación con los asuntos de la vejez, incluso previo a la creación de Inmayores. Respecto a las competencias que esta ley le confiere, el artículo 2º mantiene las que la ley anterior (17.796) le atribuían al MSP agregando: “...a) *La promoción integral de los adultos mayores...f) La elaboración de un Plan Nacional de Promoción que encare orgánicamente las necesidades del adulto mayor en todos los planes de la vida individual y colectiva para el cumplimiento de sus derechos como persona y sujeto social*” (Cámara de Senadores, Repartido N°454, 2007). Otro cambio es el pasaje del Grupo de Trabajo a la constitución de “...*un Consejo Consultivo integrado por el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Previsión Social, la Cátedra de geriatría de la Facultad de Medicina, el Congreso de Intendentes y hasta tres organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de los adultos mayores...a los efectos de dar cumplimiento a las competencias asignadas al Instituto del Adulto Mayor, quien presidirá dicho Consejo*” (Ley N°18.617).

De acuerdo con lo expresado, la ley N.º18.617 de 2009 representó un hito en esta evolución normativa al redefinir la institucionalidad de la vejez y las funciones de los organismos implicados, asignando al Instituto Nacional de las Personas Mayores el rol rector de las políticas públicas en la materia. Su aplicación comenzó en 2012, cuando se pone en funcionamiento el Instituto y con él otras adecuaciones normativas alineadas al enfoque de derechos. En este marco, la ley N.º19.353 de 2015 creó el *Sistema Nacional*

Integrado de Cuidados y, en su art. 8°, incluyó a las personas mayores de 65 años como titulares del derecho a recibir cuidados en Establecimientos de Larga Estadía. Posteriormente, en 2016, el Decreto N. ° 356/016, reglamentó diversas leyes, estableciendo condiciones para la regulación, habilitación y fiscalización de estos establecimientos, articulando las competencias del MSP y el MIDES.

En este proceso de adecuación normativa, la aprobación de la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, mediante la Ley N. °19.430 de 2016, un año después de su creación en el seno de la OEA, marcó un nuevo hito. Uruguay fue el primer país en depositar el instrumento de ratificación, por lo que se le asignó la presidencia de la primera reunión del Mecanismo de Seguimiento de dicha Convención.

La Convención fortaleció el proceso que Uruguay ya venía realizando para construir una política pública con enfoque de derechos. Entre otras obligaciones, ésta compromete a los Estados Parte a promover instituciones especializadas en personas mayores (Art. 4°, inciso E, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*). Como instrumento jurídicamente vinculante, incorporó la dimensión de género y enfatizó el abordaje multidimensional del envejecimiento y la vejez. En 2017 y 2019, se promulgaron las ordenanzas del MSP N. °483/2017 y N. ° 1032/2019, las cuales incorporaron herramientas para la fiscalización y habilitación de los establecimientos, promoviendo un enfoque interinstitucional e interdisciplinario en la regulación de estos espacios.

V.1.3. El contexto jurídico nacional y su adecuación a la normativa internacional

La sociedad internacional ha adoptado normas específicas para colectivos vulnerados, como es el caso de la vejez. La Cepal (2017) hace referencia a Norberto Bobbio, quien plantea este proceso "...como una fase de "*especificación*" de los derechos humanos de titularidad universal, una etapa que sigue a su "*positivación*", "*generalización*" e "*internacionalización*" a lo largo de la primera mitad del siglo XX".

A nivel global, en 1982 se celebró la *Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*, que abordó por primera vez la vejez como temática dentro de la agenda internacional. A partir de esto, se adoptó el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, aunque con un enfoque reduccionista, ya que se centró únicamente en

el aspecto biológico del envejecimiento. En 1991, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 46/91), se adoptaron los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de edad*, exhortando a los gobiernos a incorporar 18 derechos relacionados con los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad en sus programas nacionales. En 1992, con motivo del décimo aniversario de la adopción del Plan de Acción Internacional de Viena, se adoptó la *Proclamación sobre el Envejecimiento*. Posteriormente, en 2002, durante la *Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*, se presentó la *Declaración Política* y el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Este plan representó un gran avance hacia la perspectiva de derechos humanos ya que a partir del mismo perdió fuerza el enfoque deficitario sobre la vejez situando en su lugar a la dignidad como eje transversal.

A nivel regional, en 1969 se creó en el marco de la OEA la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En 1988 se adoptó el *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, conocido como *Protocolo de San Salvador*. En este se proclamó que “*Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad*”, debiendo el Estado “*proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionarse por sí mismas*”, “*ejecutar programas laborales específicos*”, y “*estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos*” (art.17). En 2002 se creó la *Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores para América Latina y el Caribe*, principal órgano regional intergubernamental de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abocada a los asuntos del envejecimiento poblacional y los derechos de las personas mayores en la región. En 2003 se adoptó la *Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Ese mismo año se celebró la primera *Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores*, seguida de ediciones en 2007, 2012, 2017 y 2021. Se destaca la tercer Conferencia, en la que se adoptó la *Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe*, reafirmando la

necesidad de construir una sociedad para todas las edades y de erradicar todas las formas de discriminación y violencia hacia las personas mayores.

La adhesión a estos tratados internacionales ha sido una constante en Uruguay. En el país, el derecho positivo relacionado con la protección jurídica de las personas mayores ha evolucionado hacia el desarrollo de un cuerpo normativo basado en los principios del derecho internacional de los derechos humanos. Este proceso ha devenido en la creación de normas nacionales que, en virtud del principio del derecho internacional “*pacta sunt servanta*” (Cepal, 2005) el Estado uruguayo está obligado a cumplir.

Este recorrido por la normativa jurídica nacional da cuenta de la influencia de los organismos internacionales en la legislación del país, así como el creciente compromiso del Estado en la protección jurídica de la vejez. Abramovich (2012) sostiene que “...reconocemos que la expectativa sobre el rol del Estado es mucho más exigente: se le demanda acciones, estrategias y políticas. Los instrumentos jurídicos internacionales y las normas constitucionales nacionales obligan a proteger a determinados sectores sociales, restablecer equilibrios, asegurar condiciones de igualdad social...Esto conlleva un cambio también en la concepción del rol del Estado: no basta con Estado respetuosos de los derechos, sino que deben ser también garantes de esos derechos...”.

De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que en Uruguay se han logrado avances significativos en materia jurídica respecto de la vejez. Las normas vigentes reconocen a las personas mayores como sujetos de derechos, en varios casos de manera explícita y, en otros, por extensión.

V.2. Marco institucional: creación de Inmayores y la institucionalidad de vejez

La creación de Inmayores se encuentra legitimada jurídicamente en la Ley N.º18.617. En esta sesión, interesa examinar las condiciones político-sociales que hicieron posible su existencia, comprendiendo los factores externos que incidieron en las capacidades del Instituto para cumplir de manera eficiente con su rol rector. Se recurrió a sus diversas publicaciones y ponencias para obtener información calificada en el tema.

La institucionalidad de la vejez muestra una tendencia hacia la intersectorialidad e integralidad en el abordaje de los problemas de las personas mayores, concebidas como un colectivo social sujeto de derechos. En este contexto, resulta relevante comprender el

proceso a partir del cual Inmayores, como organismo rector, se inserta en un entramado institucional preexistente.

Recurriendo al estudio: *Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento, Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio* (MIDES, 2009), que contempla datos referidos a programas ejecutados por el MSP, el BPS y las Intendencias Municipales, se observa que estas entidades fueron, además, integrantes del Consejo Consultivo de Inmayores.

A partir del relevamiento de dichos programas y teniendo en cuenta los períodos expansivos de la política de vejez (Tejera, 2014), en términos generales, puede decirse que las políticas en clave de derechos surgen de un proceso de expansión de los años 80, con la ampliación de nuevas prestaciones relacionadas con la vivienda y la integración social. Este proceso continúa en los 90, añadiéndose programas focalizados dirigidos al grupo de personas mayores que no se encontraba amparado en la cobertura tradicional.

Si bien Uruguay tiene una larga trayectoria en la protección jurídica de las personas mayores, fue solo a partir de principios de este siglo que se comenzó a tratarlas en función de su pertenencia a un grupo etario, definido por características compartidas de la última etapa del ciclo vital. Esto marca la tendencia hacia un incremento de programas directos, donde la intervención se enfoca de manera específica y selectiva en la atención de diversas problemáticas. Como consecuencia, se avanzó en la elaboración de estrategias integrales e intersectoriales que trascienden los sectores de salud y seguridad social. Así, se incorporaron temas vinculados con el deporte, la cultura, la recreación, la educación, el trabajo y la vivienda. Esto condujo a redefinir los objetivos y las bases conceptuales a partir de las cuales se diseñan e implementan los programas. Aspectos como la participación, la autonomía, los cuidados, la integración, la perspectiva de ciclo de vida y de género, formaron parte de este giro conceptual, que transita desde el paradigma tradicional, basado en el enfoque de necesidades, hacia un paradigma emergente, centrado en los derechos humanos de las personas mayores.

Como toda área de política, la institucionalidad de vejez constituye un campo de disputa, en el que se destacan las tensiones generadas por una cultura consolidada bajo el predominio de las áreas de la salud y de seguridad social y una gestión sectorial con programas ejecutados básicamente por el MSP y el BPS. Una de las tensiones que sintetiza los conflictos del entramado interinstitucional se refiere a la pugna entre dos visiones o paradigmas sobre la política de vejez. La tensión entre estas dos opciones de

políticas forma parte de un proceso gradual en el que, sólo a nivel normativo y discursivo, el paradigma emergente ha ganado terreno. En este sentido, persisten conflictos que evidencian que la implementación efectiva de la política de vejez no ha avanzado en grandes saltos sino de manera incremental. Esto se asocia con el “método incremental” de Hall (1989, 1993), según el cual las políticas de vejez se modifican e incluso experimentan un cambio paradigmático o de tercer orden, pero de manera gradual y considerando las acciones políticas anteriores.

En base al modelo de Kingdom (1995), la creación de **Inmayores** como política pública con enfoque de derechos, se desarrolla en el marco de un “*ambiente político*” y una “*percepción del problema*” que confluyen a lo largo de los años en una “*ventana de oportunidad*” amparada por la ley. El “*ambiente político*”, se manifiesta en la creciente organización de movimientos sociales vinculados a la temática, como la *Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay* (ONAJPU) y la *Red Nacional de Personas Mayores* (REDAM), ambas abocadas a la lucha por la defensa de los derechos y la igualdad en la vejez.

A su vez, los procesos de difusión impulsados por estas organizaciones sociales, así como la adhesión a las normativas del derecho internacional a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, provocaron la visibilización de la problemática y la toma de decisiones en clave de derechos.

En este escenario, surge Inmayores. En 2007, cuando se presentó el proyecto de ley para su creación, se propuso que el instituto estuviera en la órbita del MIDES, el cual había sido creado dos años antes. Según Adriana Rovira:

“La ubicación del Instituto en el MIDES define una nueva consideración, más amplia, respecto de los asuntos de la vejez y del envejecimiento, ya no desde un ámbito particular, como ocurrió históricamente en Uruguay con la seguridad social o la salud...Se trata de una coordinación y articulación entre sectores que implica a su vez una resignificación de las personas mayores en la sociedad, esto es, un cambio en la construcción social de la vejez: de una concepción medicalizada a una mirada integral de la persona...una visión no estereotipada ni normalizadora de la vejez, en la que se promueve la diversidad de formas de envejecer y se desliga a la vejez de la relación directa con la dependencia, la soledad, la pasividad y la carga” (Rovira, 2019).

Desde ese entonces, el MIDES ha sido responsable de coordinar la política social a través de la articulación con otros organismos públicos y con la sociedad civil. Para ello, se crean varios ámbitos de coordinación, entre los cuales se destaca el *Consejo Nacional de Políticas Sociales*, constituyéndose como Autoridad Social, y el Instituto Nacional de las Personas Mayores, como Autoridad Social Temática en políticas de vejez.

V.3. Las capacidades de Inmayores para la función rectora en la política de vejez

En esta sesión se examina la función rectora de Inmayores propiamente dicha, describiendo las capacidades **políticas** y **técnico-administrativo** que éste ha desarrollado en el marco del proceso político-social de construcción institucional. Las capacidades que constituyen el rol rector no son mutuamente excluyentes ya que en la práctica una influye sobre la otra. Por esta razón, solo en términos analíticos se las comprende por separado.

V.3.1. La capacidad política

Como se abordó en el marco teórico, la capacidad política implica la conformación de una visión estratégica a partir de la cual el organismo rector define la agenda y orienta el accionar de los organismos públicos en función de dicha visión. Está constituida por:

- a) La formulación y conducción estratégica.
- b) La regulación de las políticas de vejez.

a) Formulación y conducción estratégica

Es la capacidad para orientar a las instituciones del sistema en la dirección de la línea política definida por Inmayores. Se basa en la atribución de las competencias formales otorgadas mediante normas jurídicas. La ley que creó el Instituto y le asignó el rol rector es un ejemplo de ello, así como la conformación del *Consejo Consultivo* como ámbito de coordinación que éste preside. Sin embargo, más allá del sustento normativo dado a la función rectora, la capacidad para generar una direccionalidad clara y compartida sobre la política de vejez requiere el desarrollo de procesos de cooperación interinstitucional y de la generación de alianzas. Si bien estas acciones se han instalado y desarrollado, aún no parecen haberse consolidado.

En cuanto al desarrollo de líneas estratégicas y opciones de políticas producidas en el ámbito del Consejo Consultivo, la elaboración de los dos planes nacionales constituye

un ejemplo significativo. En sus primeros años de existencia, el Consejo Consultivo trabajó en la articulación de políticas sobre vejez, lo que culminó en el diseño del Primer y Segundo *Plan Nacional sobre Envejecimiento y Vejez* (2013-2015 y 2016-2019, respectivamente).

Según la ponencia de Adriana Rovira en la Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento en 2019, la ex directora del Instituto planteó que: *“De la mano de la elaboración del Plan nacional de Envejecimiento y Vejez se inició un proceso de instalación política del Inmayores, en el que se trabajó mediante la coordinación interinstitucional con diferentes organismos del Estado”*. En 2016, en una de sus publicaciones, expuso que el *“Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez fue un proceso de generación de acuerdos con organismos del Estado para operativizar los compromisos asumidos en la Convención, con una fuerte participación de la sociedad civil”*.

En este sentido, desde el Consejo Consultivo se llevó a cabo un proceso colaborativo, acordando líneas de acción a escala nacional en temas sobre vejez. En este aspecto, el Consejo Consultivo fue valorado positivamente como un ámbito de coordinación interinstitucional, desde el cual fue posible definir las opciones políticas de vejez para esos años.

La directora general de *Familia Género y Discapacidad* del Gobierno de Treinta y Tres, integrante del Consejo Consultivo y ex presidente del *Consejo Interdepartamental de Personas Mayores del Congreso de Intendentes* (periodo 2022-2023), en la entrevista afirmó: *“El Consejo Consultivo ha servido como un espacio para compartir buenas prácticas y enriquecer las estrategias locales con aprendizajes provenientes de otros organismos y la sociedad civil. Inmayores proporciona insumos técnicos, metodológicos que nos han sido de gran utilidad para la planificación y ejecución de políticas departamentales”*.

Por otra parte, la formulación de líneas estratégicas en materia de políticas de vejez también se refleja en la participación del Instituto en espacios liderados por organismos que trabajan en áreas específicas. Esta capacidad para construir agenda pública permitió incorporar nuevos temas y problemáticas relativas a la vejez desde un enfoque de derechos. De acuerdo con información extraída de la página web del MIDES, Inmayores logró incluir la problemática de la inclusión digital de personas mayores en la *Estrategia Nacional de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y el Conocimiento*

2024-2028, gracias a su participación en el *Grupo de Trabajo de Ciudadanía Digital*, liderado por la Agencia de la Sociedad de la Información y Comunicación (AGESIC). Otros ejemplos son el *Plan Ibirapitá* del BPS, el que busca reducir la brecha de acceso a las tecnologías de la información y comunicación y la ley de Salud Mental N. °19.529 con su aplicación para este grupo etario. Asimismo, Inmayores aportó en la *Comisión Interdepartamental de Personas Mayores del Congreso de Intendentes*, la *Comisión de Dependencia del Sistema Nacional Integrado de Cuidados*, la *Comisión sectorial de Población de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, las *Mesas interinstitucionales de Políticas Sociales MIPs*. Todos estos espacios a excepción de las MIPs funcionan actualmente.

En el ámbito internacional, la presencia del Instituto también refleja su fortalecimiento y aporte en la construcción de políticas de vejez orientadas desde el enfoque de derechos. De la información extraída de la página web del MIDES, Inmayores ha participado activamente en el *Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento* de Naciones Unidas desde 2010 y es miembro pleno del *Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la Situación de las Personas Adultas Mayores*, aprobado en la XXI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. En 2022 Inmayores coordinó la XIII Reunión del Consejo Intergubernamental del Programa y la elaboración un Plan de trabajo para el período 2024-2030. En el ámbito regional, Inmayores es Punto Focal en la *Comisión Permanente de Derechos Humanos de las Personas Mayores* de la *Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías* del MERCOSUR, y representa al país en la *Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*.

Lo expuesto es expresión de la capacidad política del Instituto para participar y proponer políticas de vejez, ya sea en el ámbito nacional como internacional. No obstante, uno de los principales obstáculos para generar una visión compartida sobre la política de vejez tiene que ver con los conflictos de poder entre los organismos nacionales involucrados. Según integrante del Consejo Consultivo: “*Uno de los problemas que yo identifico, tanto del lado de la academia como del lado MSP es que hay dos miradas del tema de la vejez, hay una mirada que es la sanitaria y hay una mirada que es...no te diría social más bien psico social y eso ha sido...una tensión ... que atraviesa todo, atraviesa el SNIC, el Consultivo, las articulaciones intersectoriales, esas miradas que yo creo que*

son falsamente confrontadas...”. Agregó que estas diferencias continúan y que las mismas se expresan en varios temas, como ser en los criterios de definición de los ELEPEMs donde “...hoy por hoy cuando se van a definir el listado de instituciones críticas y el subgrupo de las hiper críticas sigue habiendo discusión sobre qué es crítico... porque la mirada no es la misma, la sanitaria que la social...hay dos miradas que tienen distintas expresiones sobre los roles, sobre qué es lo más relevante, sobre qué es crítico, que no es crítico... por ejemplo para el MIDES que no esté el profesional del área social es crítico y para el MSP no, es decir, nadie corre peligro de vida si no está el Trabajador Social, que esté es deseable pero no hay riesgo sanitario...y ese es un aspecto de confrontación...”.

Estas diferencias conceptuales y de gestión continúan sin resolverse, lo que afecta la efectividad del rol rector de Inmayores. *“Inmayores trajo consigo un cambio conceptual clave: ver desde una perspectiva asistencialista a una basada en los derechos humanos de las personas mayores, alineándose con marcos internacionales como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”.*

En este escenario, la construcción del nuevo paradigma implicó la apertura de espacios de diálogo que, según las personas entrevistadas, no siempre tuvieron lugar, como tampoco el intercambio de ideas en el ámbito del Consejo Consultivo. Este se caracterizó por ser más un espacio confrontativo que colaborativo, *“...porque lo que faltaba en el estilo de conducción era el diálogo y el trato de igual a igual, compartir, el confiar en el otro, compartir la información”.* Esto se vincula con el tipo de relaciones que se construyó en y desde el Consejo. Según la clasificación elaborada por Valdez (2019), en cuanto a los niveles o tipo de relación entre actores, el nivel de relación entre los actores gubernamentales sería el más bajo, siendo que se reconocen entre sí, pero sin siquiera llegar a conocerse ni mucho menos colaborar y asociarse de manera sostenida. Cuando se pregunta por la valoración general respecto del rol rector de Inmayores: *“Yo creo que no se ha logrado, o sea, ha tenido períodos de mayor empuje, más profesionalizado, pero que los estilos institucionales y personales pueden condicionar los resultados porque hay que respetar los espacios de los otros... yo creo que eso fue lo que faltó porque nadie te va a empoderar sólo porque lo dice la ley, eso se gana, nosotros sentimos desde la salud que faltó diálogo”.*

Asimismo, la falta de continuidad en acciones interinstitucionales se expresa en la debilidad para elaborar de manera sistemática planes nacionales, así como también en la falta de concreción de varios de los compromisos asumidos en el *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019*.

Establecer una visión sobre la vejez, además de los aspectos conceptuales involucrados, implica la discusión sobre el tipo de institucionalidad que incluye el debate acerca de qué organismo es el más idóneo para ejercer la función rectora. Repetto (2022), afirma que: *“La construcción organizacional no se agotaría en la aprobación vía una ley, sino que ello sólo habría de implicar el punto de partida”*. Por su parte, integrante del Consejo expresó que existían confrontaciones en torno a cuáles eran las competencias de cada organismo, donde *“...se discutía qué era lo mío...por ejemplo desde el Ministerio se decía que no se podía renunciar a la rectoría en salud, el BPS decía lo mismo respecto de sus funciones... o sea que había espacios en donde se podía caminar juntos y otros espacios en donde esa mirada confrontacional de cuál es tu rol y cuál es el mío era más de competencia”*. En esta línea de análisis, se afirma: *“Yo no estoy de acuerdo con el artículo de la ley que dice que Inmayores es el rector de las políticas públicas. Acá el rector es el Poder Ejecutivo. Para mí los rectores de las políticas públicas son los ministerios, no son los institutos...la función que cumple Inmayores o Inmujeres se puede cumplir a través de la coordinación de los ministerios y la gestión de los organismos por medio de comisiones asesoras, con participación social, que vincule la rectoría con la gestión y sobre todo con la gente”*.

Los costos económicos y la burocracia que conlleva la creación de institutos, es uno de los fundamentos por los cuales se argumenta que la rectoría debería de tener jerarquía ministerial: *Inmayores es un organismo de consulta, de deliberación, de propuestas que se elevan a los ministerios...el funcionamiento de estos organismos también genera costos, tiempos, desesperanzas, desalientos porque después los que tienen que ejecutar son otros y los que tienen que decidir si se hace un proyecto de ley o no también son otros*”. Planteó que requiere de *“...mayor poder económico, poder de gestión, poder político...estas cosas no están funcionando adecuadamente, creo que, al tema del diseño institucional, que yo reitero no comparto, se agregan las carencias económicas”*. Otra integrante del Consejo Consultivo también hizo referencia a la problemática económica en el sentido que *Inmayores es un actor fundamental para la promoción de políticas*

inclusivas y basadas en derechos en materia de vejez... Pero necesita fortalecer su incidencia política y recursos para garantizar la sostenibilidad de las políticas.

Asimismo, de las Memorias Anuales de Inmayores, se constató la carencia de recursos técnicos y la falta de plataformas de apoyo y de Secretarías Administrativas que permitan fortalecer el Consejo Consultivo. Si bien en el artículo 3 de la ley 18.617 se dispone que los organismos públicos que lo integran deben prestar aporte técnico y económico para su funcionamiento, de los documentos estudiados no se observa presupuesto específico asignado para esta función ni instrumentos de planificación o dispositivos de monitoreo y evaluación. Otra debilidad es la capacidad de convocatoria: según información aportada por las personas entrevistadas, en los últimos años de funcionamiento se pasó de al menos cuatro instancias anuales a una sola reunión anual.

Este debate sobre la interinstitucionalidad, con nudos críticos aún sin resolver, también se expresa en la debilidad para coordinar y descentralizar acciones entre los organismos involucrados. *“...Existe una disparidad significativa en el acceso a servicios y programas entre las zonas urbanas y rurales. Muchas personas mayores en áreas rurales o poblados pequeños tienen dificultades para acceder a cuidados, atención médica y programas sociales. Inmayores debe fortalecer la coordinación con gobiernos departamentales y locales para garantizar la implementación efectiva de políticas en todo el territorio”.*

De igual manera, se mencionó la importancia de mejorar la descentralización y la territorialización: *“Hay que ampliar en todos los organismos y especialmente en las políticas de vejez, por las dificultades de los traslados de los viejos...esto aumenta la necesidad de la descentralización de los organismos, de acercarse al territorio...implica mayor esfuerzo de territorialización para la realización de las políticas públicas”.* Según integrante de la Secretaría de la IMM, el abordaje en personas mayores ha sido fragmentario y con dificultades para dar respuesta a las demandas de la Secretaría, debiendo ésta diseñar e implementar un Servicio para atender las situaciones de violencia hacia las personas mayores. La relación entre Inmayores y la Secretaría, se caracteriza por el “estilo” personal ya que *“...en estas coordinaciones no ha sido menor el conocer gente, te conoces al otro y ahí las articulaciones se hacen más fluidas”.* De esto se deduce la importancia de la cultura y relaciones informales además de los marcos formales que delimitan los espacios de coordinación.

b) Regulación

El análisis de la función regulatoria se basa en el abordaje conceptual de Baldwin y Cave (En: Laborde, 2009), quienes entienden la regulación como “...conjunto de normas aprobadas para ser aplicadas por un organismo instituido con este propósito...para influenciar en los comportamientos...y como toda forma de control social”. La capacidad regulatoria para el ejercicio de la rectoría implica conducir la política de vejez mediante las operaciones que realiza el organismo rector, con base en la normativa jurídica, con el objetivo de encauzar las acciones públicas, fijando estándares de desempeño y criterios de calidad.

Para llevar a cabo esta capacidad, Inmayores cuenta con el respaldo de un marco legal que rige la actividad regulatoria, el cual es vasto y variado, como se expuso en la sesión 1 referida al desarrollo jurídico en políticas de vejez en Uruguay. Habiendo ya analizado la evolución de estas normas, a los efectos del análisis de esta capacidad, en este punto interesa indagar acerca de las principales características del ejercicio de esta función por parte de Inmayores: qué implica, cómo lo hace, qué regula y con qué recursos.

De los documentos relevados, se observa que en los últimos 10 años Inmayores ha tenido un rol regulador principalmente en la política de cuidados para personas mayores que residen en Establecimientos de Larga Estadía (ELEPEMs), sin identificar otras áreas en las que cumpla esta función. El Decreto N.º 356/016 reglamenta las leyes 17.066 y 19.353, así como el artículo 518 de la ley 19.355. Este cuerpo normativo define las condiciones que rigen la regulación, a partir de las cuales se establecen los requisitos y estándares de desempeño para el funcionamiento de los residenciales.

En este aspecto, es relevante destacar lo expuesto en el informe nacional sobre el Plan Internacional de Acción de Madrid sobre Envejecimiento, donde se plantea que:

“A partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en Uruguay en el año 2007, se ha promovido un cambio en el modelo de atención mediante el fortalecimiento del primer nivel. Para el caso de las personas mayores, esto ha significado el establecimiento de controles programados anuales para las personas de 65 a 74 años y de controles trimestrales programados para personas de 75 años y más y para todas las personas mayores detectadas como vulnerables... Esto ha implicado la mejora en la regulación de estos servicios y la profesionalización de la tarea de cuidados, así como también la promoción de la corresponsabilidad en los cuidados entre el Estado,

el mercado y las familias, y entre hombres y mujeres, buscando transformar la matriz familista de los cuidados basada en importantes desigualdades sociales y de género” (Informe Inmayores, 2021).

En este contexto, referido únicamente a la regulación de la temática mencionada y a un mecanismo básicamente técnico, se observa que esta no es una tarea exclusiva de Inmayores en representación del MIDES, sino que se desarrolla en articulación con el MSP. El MIDES se encarga de la regulación de los establecimientos desde el punto de vista social, mientras que el MSP lo hace desde el punto de vista sanitario. Asimismo, de los documentos estudiados se desprende que existen otras entidades estatales que también cumplen con funciones regulatorias en materia de vejez, además del MIDES y el MSP. Esto indica que Inmayores no es la única Institución que fija criterios de desempeño, controla y fiscaliza a las organizaciones y/o empresas privadas que gestionan los ELEPEMs, ni a otras entidades sujetas a regulación en políticas de vejez.

Por esta razón, Inmayores no tiene exclusividad en esta área de política, ni en otras vinculadas a la política de vejez. En consecuencia, coexisten varios organismos públicos con competencias similares, lo cual puede conducir a superposiciones y solapamientos en la materia objeto de control, desdibujando el rol rector que legalmente tiene asignado Inmayores.

Otro aspecto por considerar es el modo de regulación que la institución implementa. Se observa que la División de Regulación del Instituto, a través de un equipo técnico conformado por profesionales de trabajo social, psicología y educación social, es el medio por el cual se llevan a cabo las tareas regulatorias, aunque predominantemente vinculadas con la fiscalización. El problema de este modelo es la falta de objetividad que puede generarse debido a que Inmayores también desarrolla funciones de ejecución en el área que regula. Además, para vigilar y promover el cumplimiento de las normas sobre el cuidado de personas mayores en los ELEPEMs, Inmayores ha generado mecanismos de sanción que van desde ajustes en el funcionamiento hasta recomendaciones al MSP para la cancelación del servicio. Sin embargo, en lo que respecta a la aplicación y establecimiento de sanciones, Inmayores no cuenta con esta atribución, ya que dicha potestad corresponde al MSP.

Dado que la función regulatoria se limita exclusivamente al área de cuidados, sin que se identifique la definición de normas y el control en otros programas dirigidos a personas mayores y ejecutados por distintos organismos vinculados con esta materia, se

concluye que la regulación que cumple Inmayores queda reducida a una sola área dentro de la multidimensionalidad y complejidad del abordaje de la vejez.

V. 3. 2. La capacidad técnico-administrativo

En referencia al análisis de la función rectora de Inmayores, es importante conocer qué implican y cuáles son las características de las capacidades técnicas y administrativas que el Instituto desarrolla para ejercer la rectoría.

Para ello, se recurre al análisis de las dimensiones constitutivas de las capacidades técnico-administrativo para la función rectora, trabajadas en el marco teórico: a) estructura organizacional y gestión del personal; b) generación de información y conocimiento sobre vejez; y c) gestión financiera.

a) Estructura organizacional y gestión del personal

De acuerdo con lo expresado por Rovira en la “Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento”, realizada en México en 2019, se identifican tres grandes fases en el origen de Inmayores: la fase fundacional, en junio de 2007, con la creación del *Área de las Personas Adultas Mayores*, dependiente de la *Dirección Nacional de Políticas Sociales* del MIDES; la fase de posicionamiento, en 2009, con la creación del *Instituto Nacional del Adulto Mayor*; y la fase de desarrollo institucional, en 2012, con la puesta en funcionamiento del actual *Instituto Nacional de las Personas Mayores*.

Desde su génesis, el Instituto ha construido y adecuado su estructura organizacional. En este proceso, se observa un cambio en su jerarquía organizacional: en 2009, pasa de ser un área dependiente de una dirección nacional a convertirse en un organismo rector con rango institucional, dependiente del ministro de Desarrollo Social. De esta manera, la institución se instaló políticamente con el *Consejo Consultivo de Inmayores*, presidido por esta e integrado por representantes del MSP, BPS, la Cátedra de Geriátrica de la Facultad de Medicina de la UdelaR, el Congreso de Intendentes, la Red de Organizaciones sociales de Personas Mayores (REDAM) y Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU).

Asimismo, se diseñó un organigrama funcional, compuesto inicialmente por tres Divisiones: *Regulación y Políticas de Cuidado*; *Articulación y Desarrollo*; y *Acciones Estratégicas y Planificación*, todas dependientes de una dirección nacional, que contaba

con una secretaría técnica. Con el tiempo, y más allá de los cambios de denominación, se buscó conformar una estructura organizativa capaz de responder a las tareas y capacidades inherentes al rol rector.

En 2019, en el proceso de constitución de las divisiones del Instituto, Adriana Rovira, entonces directora de Inmayores, las presentó en la Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento de la siguiente manera:

- La “**División de Regulación y Políticas de Cuidado** tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la normativa y la reglamentación en materia de cuidados hacia personas mayores, así como promover cambios o innovaciones en ella...”
- La “**División de Articulación y Desarrollo** tiene como competencia promover espacios de articulación y coordinación entre distintos organismos del Estado involucrados en las políticas hacia las personas mayores...”
- La “**División de Acciones Estratégicas y Planificación** tiene la responsabilidad de diseñar e instrumentar acciones que contribuyan al ejercicio de los derechos de las personas mayores...”

A la fecha, según información aportada por Inmayores a través de un cuestionario auto administrado, ante la pregunta sobre la misión de Inmayores se responde: “*La misión del Inmayores es el ejercicio del rol rector en políticas de vejez. Los objetivos institucionales guardan relación con las dimensiones que constituyen ese rol: construcción de evidencia científica y conocimiento en la temática; definición de prioridades y elaboración de acciones públicas concretas, intersectoriales e integrales dirigidas a las personas mayores en tanto grupo poblacional con demandas y necesidades específicas...*”. Sin embargo, al preguntar por los cometidos de las divisiones, se responde: “*Por otra parte, Inmayores tiene un rol ejecutor referido a la fiscalización de los ELEPEMs y a la atención de personas mayores víctimas de violencia y/o maltrato y/o en extrema vulnerabilidad, todo en el marco de políticas descentralizadas a escala nacional*”. Respecto a la División de Regulación, cuando se le pregunta por las metas alcanzadas, las mismas tienen que ver con la cantidad de fiscalizaciones realizadas y su grado de cumplimiento, indicando que en 2020 se llevaron a cabo 400; en 2021 y 2022, 600 y en 2023 700, constatando un logro del 84.7% para el periodo 2020-2023. Esta tendencia también se observa en la División de Acciones Estratégicas y División de Descentralización, cuyas funciones se centran más en la

ejecución que en la rectoría. Entre 2020-2023, por ejemplo, se atendieron 798 situaciones de abuso y/o maltrato y 949 vinculadas a situaciones críticas. La División de Descentralización “...*oficia de enlace entre la centralidad del Instituto Nacional de las Personas Mayores y los territorios, propendiendo a la descentralización de todas las acciones del INMAYORES*”. Sin embargo, según los datos aportados en este cuestionario, las metas de esta división se relacionan con la promoción de la participación social y la capacitación y sensibilización en vejez. Es así que las metas mencionadas y sus respectivos logros para el periodo 2020-2023 fueron que: “*Se ejecutaron los Encuentros Nacionales de Personas Mayores contando con la participación de un total de 820 personas mayores...Se ejecutaron tres encuentros regionales y cinco encuentros interdepartamentales de personas mayores con la participación de un total de 590 personas mayores...y para la línea de Capacitación y sensibilización en la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores fue de 3550 participantes*”.

Por otro lado, la División de Fortalecimiento y Estudios sobre Vejez, creada posteriormente, desarrolló acciones que “...*fortalecieron la presencia del Instituto como Punto focal representando al país en ámbitos regionales y globales...avanzando en la construcción de un Observatorio Regional...y brindando asesoramientos técnicos en la elaboración de nuevos indicadores estadísticos*”. Esto demuestra que sus cometidos están más vinculados con las capacidades requeridas para ejercer la rectoría por medio de la generación de información y conocimiento y el liderazgo en la materia.

Otra variable que se consideró en la gestión del personal es lo relativo a la cantidad y distribución del funcionariado. Según Adriana Rovira: “*Un aspecto relevante que también hace a la consolidación institucional es la disponibilidad de personal técnico del Inmayores, que fue creciendo con el transcurso de los años, desde cinco técnicos en 2012 hasta cuarenta y dos en 2014*”.

Desde una mirada retrospectiva, el Instituto continuó creciendo ya que, según los datos aportados por Inmayores y en base a la información extraída del SGH 2.0 (utilizado desde el 2017), actualmente se contabilizan ochenta y cinco funcionarios/as, más allá de que en relación con las otras dependencias e institutos del ministerio, a excepción sólo de Inmujeres que cuenta con 81, es de las unidades administrativas que presenta menor cantidad donde la Dirección de Gestión Territorial cuenta con 424 funcionarios, la Dirección Nacional de Desarrollo Social 483, la Dirección Nacional de Transferencia y Análisis de Datos 115, la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado 125, el Centro

Nacional de Apoyos Técnicos y Tecnológicos 151, la Dirección General de Secretaría 205, el Instituto de la Juventud 147, y el Instituto Nacional de Alimentación 192.

A la interna del Instituto la distribución de los recursos humanos es inequitativa quedando relegada la división cuyas funciones son predominantemente rectoras. De un total de 85 funcionarios/las, la División de Fortalecimiento y Estudios cuenta con 3, 26 corresponden a la División de Descentralización, otros 26 a la División de Acciones Estratégicas, 24 a la División de Regulación, y 5 personas trabajan en el equipo de la Dirección y su Secretaría. Así, el personal se concentra en las divisiones con tareas de ejecución, como ser la atención de personas mayores, la implementación de talleres de sensibilización y la fiscalización de ELEPEMs. Respecto del perfil del funcionariado, según la información aportada por medio del cuestionario auto administrado, se observa un equipo interdisciplinario principalmente conformado por técnicos del área social, psicológica, sanitaria y jurídica. No obstante, el Instituto carece de perfiles profesionales especializados en la temática y en los temas de gestión y administración pública, formación requerida para desarrollar el rol rector.

En referencia a la designación de cargos de responsabilidad se observa que de las cuatro divisiones sólo la de Fortalecimiento y Estudios carece de cargo directivo. La mayoría de los y las funcionarios tienen perfil técnico: en la División de Regulación se contabilizan 22 técnicos; de los cuales 9 pertenecen al escalafón A profesional universitario; 2 al escalafón B y 11 no le corresponde por ser contratados mediante tercerizaciones con organizaciones de la sociedad civil y con organismos internacionales. La División de Acciones Estratégicas cuenta con 23 técnicos; de los cuales: 1 tiene cargo directivo; 20 perfiles técnicos, 2 jefes, 11 pertenecen al escalafón A, 3 al B, 1 al F y 1 al C y 11 no le corresponde por el tipo de contratación externa. La División de Descentralización cuenta con 25 funcionarios de perfil técnico; 1 cargo directivo, 2 jefes y 22 cargos técnicos; respecto del escalafón de los técnicos: 12 pertenecen al escalafón A, 4 al B, 1 al F y 8 no le corresponde, por la misma razón señalada para las otras divisiones. Por último, en la División de Fortalecimiento y Estudios trabajan 3 funcionarios de perfil técnico (escalafón A) donde 1 es jefe.

De lo expuesto, se observa que, a lo largo del tiempo la institución no sólo ha mantenido estable un cuerpo funcional técnico multidisciplinario, sino que ha presentado una tendencia hacia su crecimiento, principalmente en las tareas vinculadas a las Divisiones de Regulación, Acciones Estratégicas y Descentralización. Un hecho a

destacar es que, al no existir una estructura organizativa definida, la organización presenta una falta de diferenciación de las tareas que conduce a su duplicidad y superposición. Esto provoca deficiencias en la distribución del presupuesto y en el desarrollo de capacidades para ejercer la rectoría.

b) Generación de información y conocimiento sobre vejez

La generación de información y conocimiento, como se observó en el marco teórico, es una capacidad necesaria para el ejercicio del rol rector. A diferencia de la función de regulación, su sustento no proviene del cuerpo normativo, más allá de la existencia de leyes relacionadas con el acceso a la información que amparan esta labor. En cambio, se basa en la aptitud para manejar, procesar y analizar datos y transformarlos en información relevante para la toma de decisiones. Por esta razón, en esta dimensión del análisis, se procuró determinar en qué medida, durante el período de estudio, Inmayores ha desarrollado esta capacidad. Se exploró si la organización cuenta con una cantidad y calidad adecuada de técnicos idóneos, así como con la infraestructura informática necesaria para construir indicadores estadísticos globales y desagregados sobre la población destinataria, realizar estudios e investigaciones en la temática y evaluar el desempeño de los programas y acciones llevadas a cabo.

En referencia al personal asignado para esta tarea, el análisis de la estructura organizacional reveló que la distribución es significativamente menor para la División de Fortalecimiento y Estudios, encargada de esta competencia. Actualmente, esta unidad cuenta con tres funcionarios de los ochenta y cinco del Instituto: dos con cargo y perfil técnico y uno en jefatura. Históricamente la debilidad en recursos técnicos para esta División se ha mantenido, ya que fue creada años después que las otras. Este hecho podría explicar por qué, al preguntar por las metas institucionales, la División de Regulación responde con objetivos como “*mejorar la base de datos...*”, mientras que la División de Acciones Estratégicas plantea “*construir información referente a las situaciones de vulnerabilidad social y violencia que atraviesan las personas mayores*”. La falta de delimitación y diferenciación de estas funciones sugiere un cierto nivel de superposición en la construcción de datos, lo que impacta negativamente en su calidad, confiabilidad y relevancia. Esta situación se asocia con la escasez de personal idóneo y con formación específica en el manejo de datos.

Según información del Departamento de Carrera funcional del MIDES, aunque la

División de Fortalecimiento y Estudios tiene esta competencia, fue la única de las cuatro divisiones que no recibió recursos técnicos en los 14 llamados públicos realizados entre 2015 y 2024. En contraste, la División de Regulación, 16 ingresos en 8 llamados, la División de Acciones Estratégicas tuvo 10 ingresos en 5 llamados y la División de Descentralización tuvo un llamado con 14 cupos.

No obstante, la generación de conocimiento sobre la población mayor ha sido una constante en la trayectoria institucional, principalmente a través de convenios con entidades académicas y organizaciones sociales. Según la ponencia de Adriana Rovira en la Reunión de Expertos sobre Institucionalidad pública y Envejecimiento, entre 2012 y 2014, se realizaron diversas encuestas, investigaciones y un censo entre los que destaca:

- **Encuesta de dependencia y participación en las personas mayores**, realizada por Equipos Mori y financiada por el Instituto de Mayores y Servicios Social (IMSERSO) de España.

- **Censo de Centros de Larga Estadía**, a cargo de las oficinas territoriales del MIDES, de la Dirección Nacional de Políticas Sociales y de Inmayores, con el financiamiento de la Cooperación Española.

- **Investigación sobre Personas Mayores en Situación de Dependencia, Redes de apoyo y Participación**, llevada adelante por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento y financiada por el MIDES.

- **Investigación acerca del discurso experto sobre el cuidado hacia persona mayor, realizada por el Departamento de Sociología de la UdelAR y financiada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas.**

- **Investigación sobre la Participación Social en la construcción de Políticas de Envejecimiento y vejez**, también realizada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento y financiada por el MIDES.

Según Rovira, en los primeros años del Instituto se estableció un acuerdo de trabajo con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (hoy Dirección Nacional de Transferencia y Análisis de Datos -DINTAD) para incluir información relevante sobre personas mayores en los informes ministeriales. Esto contribuyó a la creación del **Sistema de Información de Vejez y Envejecimiento (SIVE)** en 2015, con indicadores sobre seguridad económica, salud y bienestar, entornos y cuidados. Según la Memoria Anual del MIDES 2015, su lanzamiento dentro del Observatorio del MIDES representó un

avance en la sistematización y análisis de información sobre vejez y el envejecimiento, “...visibilizando las condiciones de vida de las personas mayores desde las perspectivas de ciclo de vida, género y derechos para contribuir en el diseño y la implementación de políticas, planes, programas y normas...” en estas políticas. Posteriormente, la Memoria Anual 2016, menciona la creación de la *Comisión Interdepartamental de Personas Mayores* del Congreso de Intendentes y la realización de un mapeo de la institucionalidad sobre vejez en todo el país. En 2017, se diseñó una matriz de indicadores para el seguimiento y evaluación del Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Sin embargo, en los años siguientes, hubo una discontinuidad en la producción de indicadores y estudios, evidenciada en la falta de actualización de los indicadores publicados en el SIVE (sitio web <http://sive.mides.gub.uy>), cuyos últimos datos corresponden al 2017.

Otro déficit en la generación de conocimiento es la escasez en la infraestructura informática y plataformas específicas para relevar información sobre vejez. Aunque existen el *Sistema de Monitoreo y Administraciones de Resoluciones de Trámites* (SMART) y el *Sistema de Información Integrada del Área Social* (SIIAS), estos no fueron diseñados específicamente para la temática de personas mayores sino para relevar la globalidad de los programas del ministerio. Esto va en detrimento de la necesaria especificidad y experticia técnica necesaria para construir información relevante en la toma de decisiones en sobre políticas de vejez.

c) Gestión financiera

La gestión financiera y la correspondiente asignación presupuestaria constituyen otra de las variables a considerar en relación con las capacidades técnico-administrativo para la función rectora. El objetivo de este apartado no es realizar un análisis exhaustivo del presupuesto, en el sentido de examinar cómo se distribuyó el gasto o conocer con precisión cuántos recursos económicos se destinaron al Instituto, sino más bien exponer, a grandes rasgos, cuáles han sido las prioridades presupuestarias y en qué medida permitieron construir una estructura acorde con la condición del Instituto como organismo rector en políticas de vejez.

Teniendo en cuenta las prioridades establecidas en el Presupuesto Nacional 2015-2019 y 2020-2024, donde se definen las grandes estrategias presupuestarias, se desprenden los recursos financieros que el MIDES otorgó en esos periodos a Inmayores. En el primer caso, a través de la Ley Presupuestal N. °19.355, se incluyó la temática de la vejez dentro de las áreas priorizadas, aunque no de manera directa, mediante la

asignación de presupuesto en inversiones al Sistema Nacional de Cuidados. Se constató que, entre las personas destinatarias de los cuidados, la población beneficiaria tuvo un sesgo a favor de la niñez, ya que más del 50% de los recursos se destinaron a esta franja etaria. En tanto, para las personas mayores y las personas con discapacidad se destinaron el 15% y el 22% de los fondos presupuestales, respectivamente. Debido a que el SNIC es liderado por la Secretaría Nacional de Cuidados del MIDES, estos recursos fueron destinados a esta Secretaría en lo que respecta a las prioridades nacionales.

En el periodo 2015-2019, el MIDES propuso tres ejes estratégicos en función del Plan Nacional Gobierno: Sistema Nacional Integrado de Cuidados, la promoción y protección social integral a la vulnerabilidad en clave de género y derechos humanos, y el apoyo a los procesos de descentralización y participación ciudadana. En términos generales, según lo observado en las Rendiciones de Cuentas de esos años, los recursos financieros relacionados con las políticas de vejez fueron asignados de manera indirecta. Por un lado, a través del SNIC para su puesta en funcionamiento. Por otro, los recursos dirigidos a las personas mayores se concentraron en el eje Promoción y Protección social integral a la vulnerabilidad en clave de género y derechos humanos, con recursos asignados a la DINTAD para la implementación del Sistema de Información de Vejez y Envejecimiento del MIDES, así como para la entrega de 18.726 transferencias monetarias en el marco del Programa Asistencia a la Vejez.

En cuanto a asignación presupuestaria directa a Inmayores, esta se incluyó dentro de este mismo eje y estuvo asociada con la fiscalización, la atención a personas mayores vulnerables y atendidas por violencia, la implementación de Encuentros Nacionales con organizaciones de la sociedad civil y de talleres de sensibilización.

De lo expuesto, no se desprende la existencia de presupuesto para la rectoría en vejez, como sí se observa, por ejemplo, asignación presupuestaria a Inmujeres en la Rendición de Cuentas de 2015 para la rectoría en políticas de género.

En el Presupuesto Nacional 2020-2024 de la Ley N°19.924, los recursos destinados a personas mayores se incluyen dentro de programas vinculados a la Protección Social: las Políticas transversales de desarrollo social, la Red de asistencia e integración social y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Asimismo, se distribuyen de manera indirecta y como en el Presupuesto del periodo anterior, tampoco se observa asignación presupuestaria específica para la rectoría en políticas de vejez.

Ante la solicitud de información respecto del presupuesto para Inmayores se obtuvieron datos del gasto planificado y ejecutado para los años de estudio. No obstante, al no haber sido desagregada para cada una de las Divisiones del Instituto, no fue posible extraer mayores conclusiones en referencia a la asignación presupuestaria para la rectoría.

Capítulo VI. Principales hallazgos

El envejecimiento poblacional y los desafíos que conlleva contribuyeron a dar visibilidad a la problemática de las personas mayores en Uruguay. Se observa que la conformación de Inmayores como organismo rector está influenciada por procesos de difusión internacional y movimientos sociales que han impulsado acciones para proteger los derechos de este grupo poblacional.

En este contexto, entre los años 2005 y 2009, transcurrió el debate parlamentario, donde se observa la importancia de la participación de organizaciones de la sociedad civil y la academia como factores externos que favorecieron la construcción de Inmayores. Esto, fue con el cometido de crear una institucionalidad especializada en la temática que lidere las políticas para la vejez. Años más tarde, en 2016, la ratificación de la *Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores* representó un hito en este proceso ya en gestación, siendo una clara expresión de la tendencia hacia una perspectiva integral y de derechos que actualmente orienta a las políticas de vejez en nuestro país.

Además, el debate parlamentario tuvo lugar a principios del siglo junto con el proceso de creación del MIDES, cuyo cometido era- y es- articular el conjunto de las políticas sociales del país, identificando la necesidad de reunir la dispersión de aquellas dirigidas a la vejez. Por lo tanto, este nuevo ministerio también representó una “ventana de oportunidad” como Autoridad Social Temática desde la cual legitimar la nueva perspectiva integral, intersectorial y de derechos. Es de observar que la discusión se centró más en quién lideraría o a quién se le asignaría la competencia rectora que en la conceptualización y orientación de las políticas de vejez. En este sentido, se identifica un patrón normativo con una tendencia hacia la ampliación del enfoque y de las acciones dirigidas a las personas mayores, incluyendo dimensiones adicionales a las tradicionales como la salud y la seguridad social.

En este marco analítico, el estudio de las capacidades que Inmayores ha construido para ejercer, en clave de derechos, su rol rector en políticas de vejez permitió identificar varios hallazgos.

Inmayores se insertó en un contexto institucional preexistente, asociado al paradigma tradicional, donde la sectorialidad era una de sus principales características. El Instituto buscó reorientarlo hacia un abordaje intersectorial e integral, un proceso que se desarrolló de manera incremental, con una tendencia hacia la ampliación de los derechos de las personas mayores. Es de destacar que este proceso contó con un sustento de normas jurídicas, sólido y legalmente consolidado.

Respecto a la formulación y conducción estratégica de las políticas de vejez, Inmayores logró elaborar e implementar la conducción de dos planes nacionales sobre envejecimiento y vejez. En este sentido, participó en espacios liderados por organismos nacionales que trabajan en áreas específicas, aportando la perspectiva de la vejez en diversas iniciativas como la *Estrategia Nacional de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y Comunicación* de AGESIC, el *Plan Ibirapitá* del BPS, la *Ley de Salud Mental*, la *Comisión de Dependencia del Sistema Nacional Integrado de Cuidados* y la *Comisión Sectorial de Población* de OPP. Así mismo, Inmayores representó al país en espacios regionales y globales, fomentando la cooperación internacional. Se destaca su participación en el *Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento* de la ONU, el *Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la Situación de las Personas Adultas Mayores* y la conducción del Consejo Intergubernamental de dicho programa, así como el Plan de Trabajo para el periodo 2024-2030 y su papel como Punto Focal en la *Comisión Permanente de Derechos Humanos de las Personas Mayores* del MERCOSUR.

Sin embargo, un aspecto a señalar es que las acciones formuladas por Inmayores sobre vejez en clave de derechos no se lograron sostener en el tiempo ni elaborar de manera sistemática estrategias intersectoriales. El Consejo Consultivo, en tanto espacio de toma de decisiones y articulación interinstitucional, fue considerado más confrontativo que colaborativo, con una disminución en la frecuencia de reuniones y la falta de concreción de acciones más allá de los planes mencionados.

Otra limitante para la formulación de acciones en clave de derechos a nivel nacional es la falta de claridad y especificidad en las competencias de cada organismo dentro del Consejo Consultivo, lo que genera superposición de funciones entre los actores estatales.

Además, la carencia de recursos técnicos, plataformas, dispositivos de monitoreo y evaluación, así como la debilidad en la capacidad de convocatoria de Inmayores, representan obstáculos para la formulación de estrategias nacionales a largo plazo.

La superposición de actividades también se observa en la función de regulación, compartida con el MSP, con diferencias en la implementación y recursos asignados. Inmayores no tiene la facultad para imponer sanciones, ya que esta potestad recae en el MSP. En consecuencia, su rol se ve desdibujado. Además, la institución cumple funciones de regulación y ejecución simultáneamente, afectando la objetividad en sus intervenciones.

En cuanto a la estructura organizativa y desarrollo institucional, la puesta en funcionamiento de Inmayores en 2012 marcó un cambio de jerarquía organizacional. En 2009 era un área dependiente de una dirección nacional pasando en 2012 a ser un Instituto con dependencia ministerial. Inicialmente, contaba con tres divisiones: *Regulación y Políticas de Cuidado, Articulación y Desarrollo, y Acciones Estratégicas y Planificación*. Estas tenían por cometido contribuir a la función rectora del Instituto. Sin embargo, sus metas estuvieron más orientadas a la ejecución que a la rectoría. Posteriormente, se creó la *División de Fortalecimiento y Estudios sobre Vejez*, con un enfoque más claro en la función rectora. No obstante, a pesar del crecimiento de la plantilla funcional de 5 personas en 2009 a 85 en 2024, sólo 3 integran dicha división. El perfil de los funcionarios no se adecúa completamente a las competencias requeridas, con escasez de especialistas en vejez, política y gestión pública. Además, la ausencia de una estructura de cargos definida genera superposición de tareas e inequidades salariales.

Se destaca la importancia que tuvo el diseño e implementación del *Sistema de Información de Vejez (SIVE)* para producir conocimiento y tomar decisiones con base a la evidencia científica. Sin embargo, este quedó desactualizado en el 2017 por la escasez de recursos técnicos asignados a estas tareas y la falta de delimitación en las funciones entre las divisiones. Referente a las prioridades presupuestales, se fortalecieron los servicios de atención, fiscalización y participación ciudadana sin observarse asignación presupuestaria para la función rectora, como ser el diseño de plataformas informáticas y la asignación de recursos humanos especializados.

Capítulo VII. Conclusiones y recomendaciones

A continuación, se plantean las conclusiones generales derivadas del análisis y los hallazgos expuestos. Estos constituyen nudos críticos que enfrenta Inmayores en relación con su desempeño como organismo rector en las políticas públicas de vejez. Con base en esos aspectos, se plantean posibles recomendaciones para abordar los principales desafíos institucionales en la búsqueda de un ejercicio efectivo de su rol.

En los últimos años del siglo pasado, se inició un proceso de cambios en los modelos teóricos y en la concepción de la vejez, lo que ha dado lugar a una nueva comprensión de esta etapa del ciclo vital. Estas transformaciones han redefinido las problemáticas de las personas mayores, ahora entendidas como un colectivo social que, si bien heterogéneo, con características comunes que lo convierten en una categoría poblacional especialmente vulnerable. Según Cepal (2021), la discriminación por edad es el principal problema que enfrentan, ya que limita su desarrollo individual y social, así como el acceso y ejercicio de sus derechos. Esta discriminación se manifiesta de diversas maneras ya que *“Las características o necesidades específicas de las personas las colocan en una situación de inferioridad o marginación estructurales con respecto a la sociedad en su conjunto, que limitan su capacidad de gozar plenamente de los derechos generalmente reconocidos y que las hacen especialmente vulnerables a violaciones de tales derechos”* (Cepal, 2021).

Dado que las políticas públicas buscan responder a problemas sociales en un momento y sociedad determinados, el cambio en la concepción y comprensión de las personas mayores ha implicado necesariamente un nuevo enfoque en las políticas de vejez. A lo largo de este documento, se han identificado cambios que, siguiendo a Hall (1989), no se limitan a ajustes de rutina o a modificaciones en los instrumentos de políticas, sino que constituyen cambios de tercer orden o paradigmáticos, en los que se altera la visión global y el abordaje de las políticas de vejez. Se ha transitado desde el paradigma tradicional, higienista, que concebía a las personas mayores desde una perspectiva reducida, centrada en la salud y la seguridad social, hacia un paradigma emergente e integral, que las reconoce como sujetos titulares de derechos y promueve una mirada multidimensional que, sin excluir lo sanitario y la seguridad social, los trasciende.

La creación de Inmayores como organismo rector en la protección integral de las personas mayores es una expresión clara de la política de vejez en el Uruguay actual.

Representa un hito en la transición paradigmática y materializa el enfoque de derechos en las políticas públicas dirigidas a esta franja etaria. Su ubicación como *Autoridad Temática* dentro del Ministerio de Desarrollo Social, ha significado un avance significativo hacia un abordaje integral de las políticas de vejez. Este enfoque se sustenta en un cuerpo normativo que ha incorporado nuevas leyes y adecuado otras al marco del derecho internacional de los derechos humanos.

El nuevo ordenamiento jurídico sobre vejez, que propició la constitución de Inmayores y a la fase de “*especificación*” de los derechos humanos de las personas mayores ha sido parte de un proceso en el que intervinieron tres aspectos interrelacionados: 1) la difusión internacional, con la adhesión de Uruguay a Tratados y Convenciones en materia de derechos humanos, que, en virtud del principio “*pacta sunt servanta*” (Cepal, 2005), el Estado uruguayo está obligado a cumplir; 2) el impulso y participación de las organizaciones de la sociedad civil, como de REDAM, ONAJPU y UNI 3, así como de la academia, que han contribuido a la incorporación de la problemática de la vejez en la agenda pública nacional; y 3) la transición demográfica mundial, que también ha impactado en Uruguay visibilizando los desafíos del envejecimiento poblacional y promoviendo el debate sobre la vejez y el proceso de envejecer. La pandemia por Covid-19 también reactivó este debate, confrontando los paradigmas tradicional y emergente.

A pesar de los avances normativos, la creación jurídica de Inmayores representa solo un punto de partida en la construcción de una nueva manera de hacer política. Se trata de un proceso de disputa política y social que tensiona la institucionalidad preexistente, caracterizada por políticas sectoriales. Una de las principales conclusiones es que la mera existencia de la normativa que creó Inmayores no se infiere su efectiva aplicación. La constitución del Consejo Consultivo, como ámbito de coordinación interinstitucional bajo la ley 18.617, es un claro ejemplo de ello.

En este sentido, el liderazgo en la conducción de las políticas de vejez está condicionado por las dinámicas y luchas de poder dentro de un entramado institucional con una fuerte tradición sectorialista. Las limitaciones en el ejercicio del rol rector parecen estar más en relación con la capacidad política y técnica-administrativo que con la normativa legal. El peso de la historia de instituciones socialmente legitimadas como el MSP y el BPS, en detrimento de la reciente trayectoria de Inmayores, influye en la construcción de las relaciones, que tienden a ser más conflictivas que cooperativas. Esto

además es aún más complejo en estas políticas, pues la creación de Inmayores desde el punto de vista formal, aconteció en el marco de un proceso político y social de cambio paradigmático, de orientación teórico conceptual y metodológico que el nuevo organismo rector debía de coordinar y, como dice Repetto (2022) “...*la función de coordinación supone un proceso de aprendizaje institucional, no exento de conflictos, contradicciones, avances y fases en las que se detiene, y hasta se retrocede, en el ejercicio de trabajo conjunto...*”.

Este es el escenario en el que la discusión sobre la función rectora de Inmayores adquiere gran relevancia. Partiendo de la concepción de la rectoría como la capacidad de gobernar una política y decidir su rumbo estratégico, resulta evidente la importancia de cuestionarnos sobre dicha función en el campo de las políticas de vejez. A su vez, considerando que la función rectora está estrechamente vinculada con el poder, gobernar esta política implica para Inmayores el desarrollo de capacidades técnicas, políticas y administrativas, las cuales se construyen en el marco de una interinstitucionalidad atravesada por el juego del poder.

En cuanto a las capacidades técnico-administrativo, las debilidades en la distribución y cantidad de recursos técnicos y materiales dificultan el desarrollo de competencias necesarias para ejercer de manera efectiva el rol rector. Respecto a las capacidades de conducción estratégico-programática, los instrumentos para coordinar y articular acciones en favor de una política integral aún son insuficientes, sin que se identifiquen mecanismos y estrategias de coordinación consolidados. Esto impacta en la sostenibilidad del *Consejo Consultivo*, un espacio creado especialmente para aunar esfuerzos y crear sinergias de conocimiento, de acción y de recursos.

A pesar de las dificultades presentadas a lo largo de este documento, se evidencia la existencia de una “*ventana de oportunidad*” (Kingdom, 1995) que se manifiesta, entre otros aspectos, en los avances jurídicos y en la participación de actores sociales que han logrado posicionar la problemática de la discriminación hacia personas mayores en la agenda política gubernamental. Esto permite identificar los principales desafíos que implica la rectoría y, en ese sentido, se presentan a continuación recomendaciones que buscan aportar en esa dirección.

Como recomendación general para fortalecer el rol rector de Inmayores, en el marco de la reestructura del Estado uruguayo, se sugiere repensar su diseño organizacional y generar equipos técnicos con formación en gestión y políticas públicas. Además, se

considera importante fortalecer las áreas vinculadas con la función rectora. Paralelamente se recomienda limitar las funciones relacionadas con la ejecución de la política, transfiriendo la implementación de los servicios de violencia, abuso y maltrato a otras áreas del MIDES potenciando la coordinación de estos y “...*aunar virtuosa y conjuntamente cuatro funciones estatales: coordinación; rectoría; y monitoreo/evaluación*” (Repetto, 2022). El recorte de estas permitiría destinar los escasos recursos técnicos y materiales a tareas de regulación, coordinación y producción de conocimiento.

Para implementar estos cambios se recomienda generar y consolidar instrumentos de política que permitan la puesta en marcha de un modelo de gestión basado en la intersectorialidad. En este sentido, se entiende importante diseñar herramientas de gestión que fomenten la participación de las organizaciones de la sociedad civil y amplíen la presencia de Inmayores en espacios nacionales e internacionales de toma de decisiones sobre vejez. Este proceso de legitimación aun en marcha, se considera clave para su consolidación.

Lo expuesto contribuiría a no descentrarse de la función de rectoría, dando continuidad a un proceso que contribuya a que Inmayores sea líder y conductor de las acciones dirigidas a este sector etario de la población. Como todo cambio, éste no se da de un momento para el otro, forma parte de un proceso que busca llevar a cabo una nueva manera de hacer política, en el marco de la construcción de una cultura institucional donde Inmayores se consolide en su rol rector de las políticas de vejez.

Bibliografía

- Abramovich V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal* 88.
- Abramovich V. (2012). Los derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el Cono Sur. Sobre la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR.
- Cámara de Senadores República Oriental del Uruguay (2005). 7° Sesión Ordinaria, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores.
- CEPAL (2017) Derechos de las personas mayores. Retos para la interdependencia y autonomía. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2020) El Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2020), Informes Covid-19”.
- CEPAL (2020) Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020)”.
- Chaves, M. (2018) Edades, políticas y generaciones en América Latina. *Revista Ensamble* Otoño 2018, año 4, n.8, pp.10-14.
- Completa, Enzo Ricardo (2016) Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento institucional. *Análisis Político* vol.29 no.87 Bogotá mayo/agosto de 2016 <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Diccionario de la lengua española (2001).
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. *Revista de Ciencias Sociales* N°140. Vol.35.
- Freigedo, M; Fuentes, G; Milanesi, A. (2015) Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, septiembre-diciembre, 2015, pp. 65- 98 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- Inda, G. (2007) Protección jurídica de las personas mayores en Uruguay. Previsiones de carácter general incluidas en los Códigos Civil y Penal. *Comentarios de Seguridad Social - N°14, enero-marzo 2007*.
- IPPDH (2014). Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de Políticas*

Públicas basadas en Derechos. Documento elaborado por Julieta Rossi y Javier Moro. MERCOSUR.

- Jordana, J. (2006) Regulación y Políticas Sociales. Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina. Documentos de Trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo Social, Serie de Documentos de Trabajo 1-63.
- Laborde, M. (2009) Teoría y realidad de las entidades reguladoras. el caso de la URSEC y la URSEA en Uruguay. *Ponencia* realizada el 9 de octubre de 2009 en el marco de las Jornadas Académicas sobre Transformaciones Actuales del Derecho Administrativo, organizadas por el Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República (UDELAR).
- Lasserre, B. (2019). El Estado regulador. <https://cijur.mpba.gov.ar> > [files](#) > [bulletins](#) >
- Lindblom, C. (1959) La ciencia de salir del paso. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarto número abril 2010.
- MIDES (2009) Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio.
- MIDES (2014) Nuevas Políticas de envejecimiento y vejez. Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.
- MIDES (2014) Informe MIDES. Seguimiento de actividades y programas 2011-2012. Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.
- MIDES (2015, 2016, 2017, 2018) Memorias Anuales.
- Midaglia, C. (2010). *El significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, N°15-16 (2010), pp.123/154.
- Midaglia, C. (2015) *La protección a la Primera Infancia*. Informe final del convenio: Uruguay Crece Contigo- Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS).
- Narbondo, P. y Casa, M. (2013) *La capacidad estatal en clave de autonomía enraizada. Una propuesta politológica crítica*. Derechos Humanos en el Uruguay del siglo XXI. Libertades, Diversidad, Justicia. XII Jornadas de

Investigación, 16,17 y 18 de septiembre de 2013. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.

- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Political Economy of Institutions and Decisions. Harvard University, Washington.
- Pastor Albaladejo, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En: Pastor, G. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Piatti-Crocker, A. (2019) The Diffusion of Gender Policy in Latina America: From Quotas to Parity. *Journal of International Women's Studies*, Volume 20, (6), pp.44-59, <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol20/iss6/4>
- Pierson, P. (1993) When effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, Vol. 45, No. 4, pp.595-628.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008) El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.17 no.1 Montevideo.
- Presupuesto Anual 2010-2014. Ley N° 18719 <https://www.impo.com.uy> > bases > leyes >
- Presupuesto Anual 2015-2019. Ley 19.355 <https://www.impo.com.uy> > bases > leyes >
- Presupuesto Anual 2020-2024. Ley Ley N° 19924 <https://www.impo.com.uy> > bases > leyes >
- Repetto, F (1998) *Notas para el Análisis de las Políticas Sociales. Una propuesta desde el Institucionalismo*. Perfiles Latinoamericanos 12.
- Repetto, F. (2003) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre 2003.
- Repetto, F. (2022) *Abordaje conceptual y propositivo para una nueva institucionalidad de la protección social. Aprendizajes latinoamericanos para el caso de República Dominicana*. Herramientas Euro social N°104. Programa Euro social, España.

- Roth, A. (2018) *El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina*. Revista de Administración Pública del GLAP, volumen 2 número 2, pp. 67-83.
- Rovira, A. (2019) Reunión de Expertos sobre Institucionalidad Pública y Envejecimiento. El Instituto Nacional del Adulto Mayor en Uruguay. Naciones Unidas, CEPAL.
- Skocpol, T. (1989) El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en investigación actual. *www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales*.
- Tejera, R. (2014) En: *Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento*. Primer Debate nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio. Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.
- Valdez, M. (2019) *Transversalidad y Políticas Públicas de Juventud*. Nociones para la articulación. Año 8 Núm. 16.
- Weyland, K. (2014) *Making Waves. Democratic Contention in Europe and Latin American since the Revolutions of 1848*. Cambridge University Press.
- Weyland, K. (2006) *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America*. Princeton University Press.