



6 Adriana Rovira

Directora del Instituto Nacional del Adulto Mayor (Inmayores) de Uruguay

“Uruguay presenta amplios niveles de cobertura en materia de seguridad social y salud”

Adriana Rovira es vocal de adultos mayores del Cono Sur en la Comisión Permanente de Riicotec, y directora del Instituto Nacional del Adulto Mayor de Uruguay, Inmayores, desde su creación en enero de 2012. Por correo electrónico conversamos sobre los retos y objetivos de futuro del nuevo organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay para la defensa de los derechos de los adultos mayores.

Texto | J. Vázquez-Prada Grande Fotos | Inés Filgueiras/MIDES y Uvepé



Adriana Rovira.

Me dicen que Adriana Rovira dispone con todo lo necesario para una buena fotografía, luz, la magia precisa con la que relatar lo que piensa y expresa, unas ideas en las que cree y defiende, pero también

cuenta con un equipo última generación, que trabaja con ella en hacer realidad la ilusión del nuevo proyecto y los hacen en un espacio pequeño, en el que se filtra una luz que genera un ambiente mágico,

producto de atraer los aires del puerto de la bahía de Montevideo, los aires que llegan del Cerro. Las respuestas de Rovira están cargadas de referencias históricas, es el afán didáctico que le queda de su paso por la universidad. Está todo preparado para lo que el maestro Cartier Bresson definió como el “momento decisivo” para trabajar con el objetivo de que Inmayores logre sus fines.

¿Qué es Inmayores?

En los últimos años la concepción y rol del Estado en su vinculación con las políticas públicas sufre una profunda transformación, comenzando un proceso adecuado al crecimiento nacional, distribución de la riqueza, modernización, democratización e inclusión social. A partir de estos enfoques es que se piensan nuevas iniciativas para las personas mayores en Uruguay, por lo cual en el año 2009 se aprueba la Ley 18.617 que da lugar al Instituto Nacional del Adulto Mayor. Ésta se adecúa al estándar internacional en materia de



Adriana Rovira durante una reunión de la Comisión Permanente de Riicotec, a su lado José Hinojosa de Ecuador.

protección de derechos de las personas mayores en la línea de lo que establece tanto la Declaración de Brasilia, como el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Esta nueva institucionalidad tiene como funciones la promoción del desarrollo e integración social y económica de las personas mayores, la coordinación y coejecución de políticas a nivel nacional, el asesoramiento en materia de derechos humanos de personas mayores, la realización de acuerdos de cooperación, y la elaboración de un Plan Nacional que contemple las necesidades de las personas mayores.

¿Qué papel ha de desempeñar el Instituto?

La puesta en funcionamiento de un Instituto Nacional para las Personas Mayores implica el desafío de integrar la perspectiva de derechos al envejecimiento en el ámbito de la política pública. Uruguay históricamente transitó en una política pública sostenida en la geriatría como

regulador y ordenador disciplinar que refiere a una forma de comprensión de la vejez (que es aún dominante), articulando la situación de las personas mayores a ciertas necesidades vinculadas al ámbito sanitario, del mercado de trabajo y la desvinculación social. Este paradigma ubicó la vejez en el ámbito de las políticas públicas como un problema y a las personas como beneficiarios de las acciones compensatorias que el Estado ofrecía. El desafío en el escenario actual ¿cómo dejar de pensar los temas de envejecimiento a partir de necesidades y comenzar a darles un lugar de derecho?

¿Cómo y quién planificaba las políticas de adultos mayores?

El Estado uruguayo históricamente actuó previniendo situaciones sociales contingentes a través de la provisión de bienes y servicios articulados al mercado de trabajo, y los temas vinculados a la vejez no fueron la excepción. Un Estado robusto y protector en el cual se beneficiaron sobre

todo las corporaciones y las clases medias y medias bajas que percibían ingresos generalmente de la función pública y las jubilaciones. Ello se complementó con un pilar básico del modelo que fue la prestación universalista de servicios de salud y educación. Las políticas públicas dirigidas a las personas mayores siguieron un formato básico de políticas de previsión social, fundadas en transferencias de retiro (a las que se liga además la atención de la salud), con una lógica sectorial de intervención de corte universalista en materia de seguridad social y salud. Con acciones de focalización a partir del Banco de Previsión Social sobre quienes quedaban fuera del sistema clásico y requerían soluciones específicas a situaciones de pobreza extrema con prestaciones de base no contributivas o en políticas de vivienda para las personas mayores jubiladas de bajos ingresos.

A corto y medio plazo ¿qué metas se plantea desde Inmayores?

Buscamos una ampliación de los contenidos de las políticas en el campo y en el concepto sobre a quienes van dirigidas las intervenciones del Estado. Mientras las políticas clásicas de pasividades y atención de la salud implicaban trabajar con los adultos mayores en tanto individuos, buscamos desde el Instituto posicionar un nuevo enfoque que tiene como objetivo a las personas en su entorno y sus vínculos de socialidad. Es nuestro objetivo trabajar en función de los nexos sociales y del entorno de las personas mayores, que van más allá que las planteadas por el núcleo clásico de prestaciones. Tomando como centro de esta transformación las políticas de sensibilización sobre derechos de las y los adultos mayores, siendo particularmente la atención a situaciones de abuso y maltrato el más ambicioso de nuestros objetivos, con una progresiva ampliación del enfoque desde



“
Es importante destacar la importancia que para el Estado, desde el posicionamiento en la perspectiva de derechos, tiene la participación de la sociedad civil a partir de interlocutores independientes y representativos de la diversidad de los colectivos involucrados en Uruguay”

los individuos a los grupos y el tejido social.

¿Con qué grado de cobertura social y sanitaria cuentan los adultos mayores en Uruguay?

Uruguay presenta amplios niveles de cobertura en materia de seguridad social y salud, llegando a un 97% y 98% respectivamente, esto da cuenta de mecanismos de protección social producto de un recorrido histórico temprano y diferencial para la región de América Latina y en forma reciente con una fuerte transformación institucional y de políticas públicas iniciada a partir del primer gobierno de izquierda en el año 2005.

Uruguay inicia bases tempranas en materia de seguridad social que fueron producto de mecanismos de presión y reivindicación social, así como de una comprensión del Estado con un rol de responsabilidad en la generación de mecanismos de bienestar social. Este proceso con una base en materia de protección social sostenida en tres grandes pilares como son la seguridad social, salud y educación, entra en crisis a partir del Gobierno de Facto (1973-1984) y la sostenida implementación de diferentes políticas neoliberales a partir de la restitución del régimen democrático en la década del 80 y 90, con un cambio de paradigma en el rol del Estado. Sin embargo producto de la agenda de participación social y sindical permitieron que no se lograra desmantelar totalmente el rol del Estado como proveedor de servicios, aunque no queda eximido de una fuerte crisis a causa del crecimiento del trabajo informal y la falta de inversión y rendimiento del sistema de seguridad social. A partir de la llegada de la izquierda al gobierno (2005) se produce una reforma profunda en algunas áreas sustantivas en materia de protección de derechos que impactan

en la mejora de la calidad de vida de las personas mayores, como por ejemplo el aumento de las pasividades de menores ingresos, aumento de la formalización en algunos sectores históricamente rezagados como servicio doméstico y trabajo rural, y la instalación de transferencias económicas a las personas mayores en situación de indigencia.

¿En qué situación se encuentra la pirámide demográfica en Uruguay?

Uruguay se encuentra entre los países más envejecidos de la región, pues tiene los menores niveles de fecundidad y un índice de envejecimiento que supera las 74 personas mayores por cada cien menores. Esta situación impone nuevos desafíos de dimensiones hasta ahora desconocidas para el país que demandan transformaciones en la modalidad de intervención de la política pública y específicamente en materia de cuidados. En Uruguay, están presentes dos fenómenos importantes asociados al envejecimiento: la profundización de la transformación de la estructura por edades de la población, con un sostenido crecimiento de los grupos de mayor edad, y una distribución diferencial por sexo de hombres y mujeres, que se observa en las distintas edades, en particular en las más avanzadas.

¿Cómo afronta Uruguay el proceso de envejecimiento de la población?

El envejecimiento demográfico debe ser comprendido como un aspecto positivo, consecuencia de logros sanitarios y sociales que repercuten en la esperanza de vida de las personas mayores, pero no hay que obviar que nos enfrenta con un enorme desafío ya que nos exige en la generación de nuevos servicios y mecanismos de protección de derechos de las personas mayores. Uruguay debe asumir políticas a largo plazo que permitan la inclusión de



las personas mayores en todas las áreas vinculadas al desarrollo social, cultural y económico del país, aunque es importante tener presente que muchos de los temas que se presentan en la vejez están más asociados a otras dimensiones que a cuestiones demográficas directas del envejecimiento. Esto quiere decir que las cuestiones demográficas en sí mismas no aportan grandes transformaciones a la intervención y a las situaciones de las personas mayores. Es necesario un proceso más complejo que haga interactuar los datos y diagnósticos sociodemográficos con otros componentes que forman parte de la vida de las personas viejas y el lugar que tienen en las culturas y el desarrollo económico.

¿Se plantea Inmayores potenciar el asociacionismo de mayores?

Es importante destacar la importancia que para el Estado, desde el posicionamiento en la perspectiva de derechos, tiene la participación de la sociedad civil a partir de interlocutores independientes y representativos de la diversidad de los colectivos involucrados en Uruguay. Nuestro trabajo con la sociedad civil ha estado orientado a potenciar herramientas de participación y democratización de la información que sostenga la capacidad de generar propuestas por parte de las organizaciones de adultos mayores. Considero que los mecanismos de participación y de llegada de la sociedad civil en el Estado siempre están insertos en un dispositivo institucional. En Uruguay contamos con la experiencia del Banco de Previsión Social que cuenta en su directorio con un representante de los jubilados y pensionistas elegido en forma directa representativa a partir de una votación nacional por los jubilados y pensionistas, o la experiencia de la Secretaría del Adulto Mayor de la Intendencia Municipal de Montevideo, que tiene un Consejo Asesor de Adultos Mayores conformado a partir de representantes de las redes veci-

nales. Para el Instituto está previsto en el marco de su propia Ley la participación de la sociedad civil organizada en el marco del Consejo Nacional del Instituto trabajando en conjunto con los representantes de distintos organismos del Estado vinculados al ámbito de la vejez y el envejecimiento. Teniendo en cuenta esto es que iniciamos en el año 2008 un esquema de trabajo con las organizaciones de adultos mayores plural y abierto, no verticalista, que nos permitiera la construcción de una agenda amplia e integral de los temas que involucran a las personas mayores. Este proceso que viene siendo muy interesante pero también complejo derivó en la conformación de una Red Nacional de Adultos Mayores con 288 organizaciones representadas.

¿Tienen algún programa para afrontar las situaciones de dependencia?

En Uruguay la demanda de cuidados de las personas mayores se asocia al peso creciente del grupo de las personas más viejas, el aumento de los hogares unipersonales entre las personas mayores, a la menor disponibilidad de redes de apoyo y al aumento de la dependencia por incidencia de las enfermedades crónicas. El MIDES a través del Instituto Nacional del Adulto Mayor como organismo rector de las políticas de envejecimiento y vejez está trabajando en el diseño específico de servicios y programas, en la formación de cuidadores y en la regulación normativa para el sistema de cuidados como política de protección social.

Actualmente, ¿cómo se atiende a los mayores dependientes?

El Banco de Previsión Social (BPS), lleva adelante acciones específicas para promover y apoyar la labor de hogares de ancianos sin fines de lucro. Colabora con los hogares a través de financiamiento para

“
La RIICOTEC nos permitió acompañar un proceso interno de trabajo con el contexto internacional, aprovechar oportunidades de trabajo con otros países de la región y ubicar las acciones del Instituto desde el que vamos hacia un paradigma de trabajo intergubernamental centrado en la perspectiva de derechos”



10 infraestructura y equipamiento, así como con capacitación técnica. También deriva usuarios que demandan cuidados del Programa de Soluciones Habitacionales para Jubilados y Pensionistas. En materia de transferencias monetarias, se otorgan jubilaciones por incapacidad total y subsidios transitorios por incapacidad parcial de carácter contributivo, así como pensiones por discapacidad no contributivas. En materia de salud, en el ámbito del MSP, el Programa Nacional del Adulto Mayor lleva adelante múltiples acciones en materia de prevención y promoción. A través del Fondo Nacional de Recursos (FNR) se otorgan ayudas técnicas y ortopedia. El Centro Geriátrico Dr. Luis Piñeyro del Campo, dependiente de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), es un centro sociosanitario de atención integral al adulto mayor. Brinda servicios de corta, media y larga estadía y se trabaja en la inserción familiar y comunitaria. Por parte del Ministerio de Desarrollo Social encontramos servicios de media estancia; el Centro Tarara – Prado, el cual es un edificio adquirido por el Fondo Nacional de Viviendas para Jubilados y Pensionistas del BPS con el apoyo de la Asociación de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU).

¿Cuáles son las ideas centrales del Plan Nacional de Envejecimiento que prepara Inmayores?

El Plan es muy importante porque en modalidades de trabajo sectorial es la única vía para ordenar prioridades y construir una lógica común referida al trabajo con los temas de envejecimiento y vejez a nivel público. Para Inmayores es nuestra hoja de ruta, en el Plan están ordenadas las acciones concretas para Inmayores pero también las sugerencias y búsqueda de acuerdo con el resto de los organismos. Los temas del Plan se ordenan en base a los tres principios del Plan de Acción Madrid 2002, entornos



propicios y favorables, desarrollo social y económico y, salud y bienestar. A su vez el Plan propone tres elementos de trabajo, contribuir a una lógica común de una forma de comprensión de las prioridades públicas, buscando que estas sean parte de un consenso nacional. En un segundo lugar, presenta un desarrollo de acciones concretas y que son prioridad, como las áreas de cuidado, el tema de la accesibilidad, la atención a las situaciones de abuso y maltrato, o las propias políticas de sensibilización que permitan romper con una imagen prejuiciosa de la vejez y de las personas mayores. Y en tercer lugar centrar las bases en el largo plazo y de cara a 2030 con un envejecimiento demográfico que va en aumento.

¿Cómo considera que han incidido los procesos de intercambio con otros países?

Nosotros venimos participando desde 2008 en un ejercicio de trabajo a nivel internacional que ha producido excelentes resultados, tanto en la visibilidad de nuevas perspectivas relacionadas al envejecimiento y la vejez, como en el intercambio de buenas prácticas con posibilidades de aplicabilidad para el contexto de Uruguay.

A nivel de la Región se viene trabajando fuertemente en un proceso de diseño y discusión sobre la necesidad de una Convención de Derechos Humanos para las Personas Mayores, el Mides viene participando de este trabajo. Un lugar destacado para nosotros tiene Riicotec, esta red de trabajo entre gobiernos se entiende como un espacio importantísimo para hacer acuerdos y seguir avanzando en la producción de contenidos referidos a la vejez y el envejecimiento sobre las áreas que presentan mayores carencias y vacíos de protección para el contexto de América Latina. Para Uruguay ha sido sustancial en el marco de Riicotec la oportunidad que se nos presentó para intercambiar información, buenas prácticas, así como cooperación y asistencia técnica. La Riicotec nos permitió acompañar un proceso interno de trabajo con el contexto internacional, aprovechar oportunidades de trabajo con otros países de la región y ubicar las acciones del Instituto desde el que vamos hacia un paradigma de trabajo intergubernamental centrado en la perspectiva de derechos. Consideramos que la Red es imprescindible para brindar a nuestros gobiernos herramientas de trabajo innovadoras y adecuadas a los cambios vinculados al envejecimiento que se nos presentan de forma acelerada para la Región. Todos somos la Riicotec, cada uno de los países que formamos parte, y considero que un espacio de trabajo e intercambio intergubernamental que presente la realidad de Iberoamérica es imprescindible para no quedar rezagados en los mecanismos de protección para las personas mayores que desde nuestros países debemos llevar adelante como parte de una agenda mundial.

