

# Políticas públicas y calidad de vida de las personas mayores desde una perspectiva de género: el caso uruguayo

PANEL: Desafíos de cara al envejecimiento poblacional: Políticas públicas y calidad de vida de las personas mayores desde una perspectiva de género

Mariana Paredes<sup>1</sup>

## Resumen:

La ponencia tiene como objetivo situar al Uruguay en su contexto demográfico en relación con el envejecimiento poblacional -como país más envejecido de América Latina- en particular en lo que refiere a los procesos de feminización de la población de personas mayores. Se revisará a su vez brevemente el contexto histórico de políticas dirigidas a las personas mayores en el país y la institucionalidad que han adquirido las mismas. Finalmente se centrará en el actual Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez vigente para el período 2013-2015 para analizar los puntos específicos que incorporan explícitamente las temáticas relativas al género en las acciones orientadas hacia las personas mayores en Uruguay.

**Palabras clave:** vejez, políticas, Uruguay

## 1. Envejecimiento demográfico en Uruguay desde una perspectiva de género

En Uruguay el envejecimiento demográfico no es un fenómeno nuevo, como sí pasa en otros países del continente, sino que la sociedad se encuentra envejecida ya hace bastantes décadas. Esto sucede debido a la conjunción de varios fenómenos: el descenso de la fecundidad, el aumento de la esperanza de vida y los procesos migratorios (en la segunda mitad del siglo XX particularmente emigratorios) que registra la población uruguaya a lo largo del siglo pasado. Sin embargo el cambio de siglo -que encuentra al Uruguay con una tasa de crecimiento casi nulo de la población total, también nos enfrenta a cifras de población de personas mayores inéditas en el país y cuyo crecimiento no parece detenerse.

El fenómeno del envejecimiento poblacional está caracterizado en general por algunos aspectos que no escapan a la realidad uruguaya: el envejecimiento y la feminización de la vejez. El primero refiere al aumento proporcional que van adquiriendo los viejos entre los más viejos y el segundo a la mayor presencia de mujeres en estas etapas de la vida.

En efecto a medida que aumenta la esperanza de vida el peso proporcional de las edades mayores de 75 años va aumentando en relación con las personas ubicadas entre los 60 y 74 alcanzando. De acuerdo a datos del censo 2011 esta relación es de 56, es decir más de la mitad de la población de personas mayores se ubica por encima de los 75 años cuando en 1975 esta cifra era de 32.

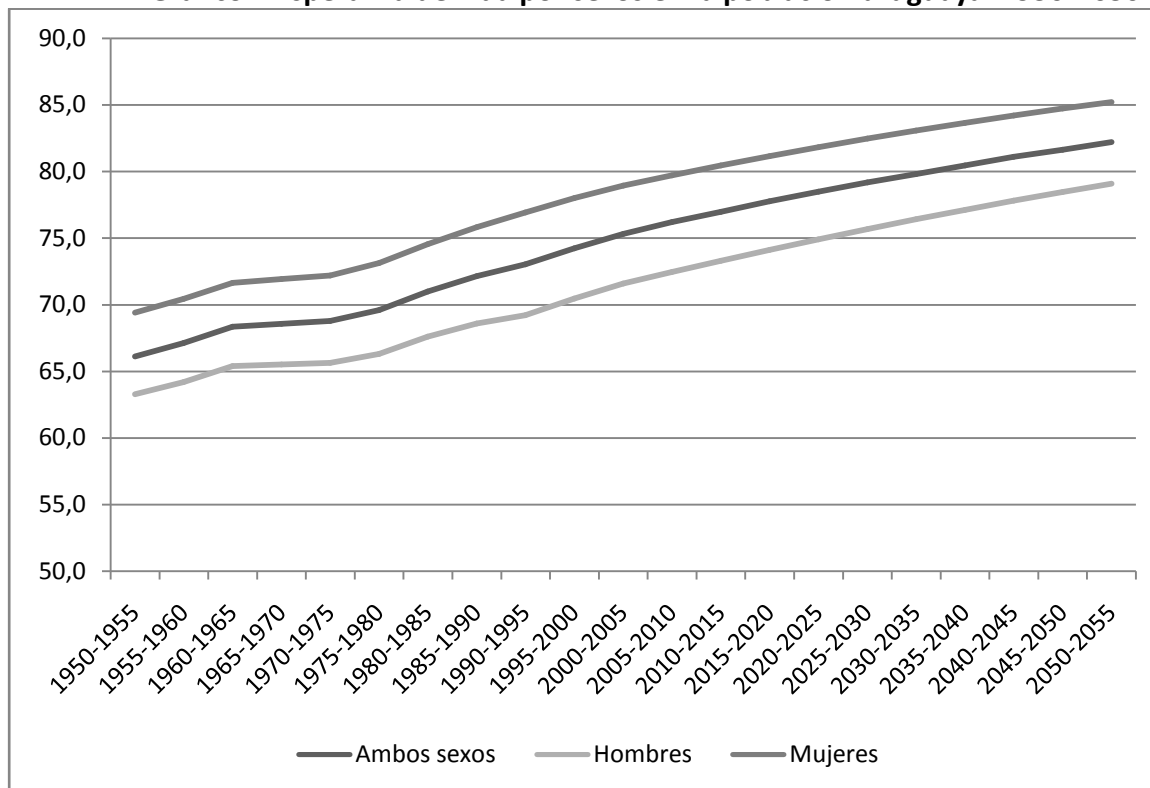
Esta relación no es la misma en el caso de la población masculina que en la población femenina, lo que nos lleva al segundo aspecto señalado en relación con el envejecimiento: su feminización. En el caso de la población femenina son 65 las mujeres mayores cada 100 mujeres de entre 60 y 75 años en tanto que en los varones esta cifra se ubica en 44.

---

<sup>1</sup> Mariana Paredes es socióloga y demógrafa, Doctora por la Universidad Autónoma de Barcelona. Trabaja en la Universidad de la República en Uruguay (Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales y coordina el Núcleo Interdisciplinario de Envejecimiento y Vejez en el Espacio Interdisciplinario y Facultad de Psicología) mparedes@fcs.edu.uy

El predominio femenino en la población de adultos mayores es una característica que también se acentúa a lo largo del tiempo debido a la sobrevida de las mujeres en relación con los varones. Podemos constatar que este indicador en Uruguay ha aumentado considerablemente en medio siglo – donde hemos ganado casi 10 años de vida- manteniendo entre varones y mujeres una diferencia de 5 años.

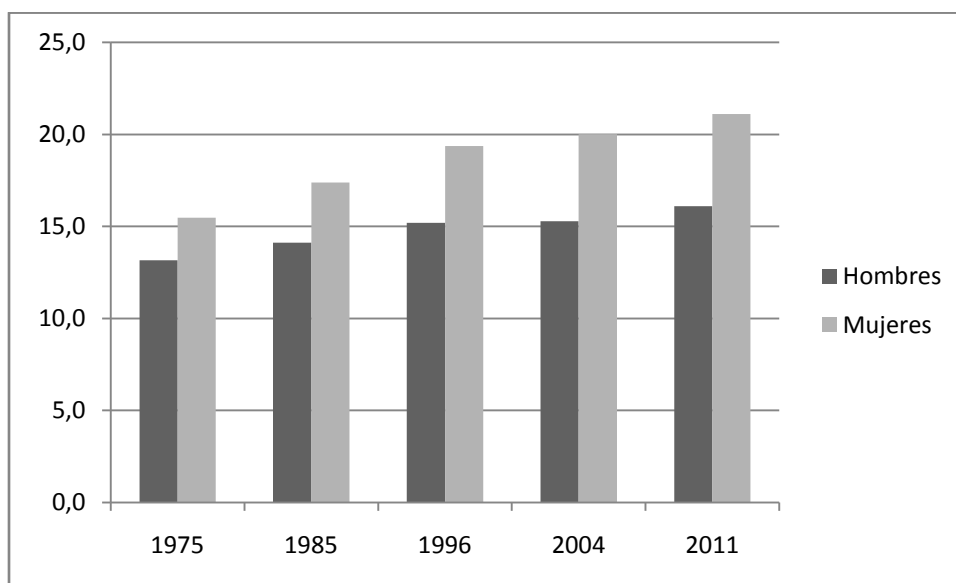
**Gráfico 1 Esperanza de vida por sexos en la población uruguaya. 1950-2050**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Demográfico, CELADE 2011.

Si observamos la distribución de la población de adultos mayores según los últimos censos corroboramos el aumento diferencial de la población de mujeres sobre la de varones entre las personas mayores.

**Gráfico 2. Población de adultos mayores de 60 años según sexo (%). Uruguay 1975-2011**

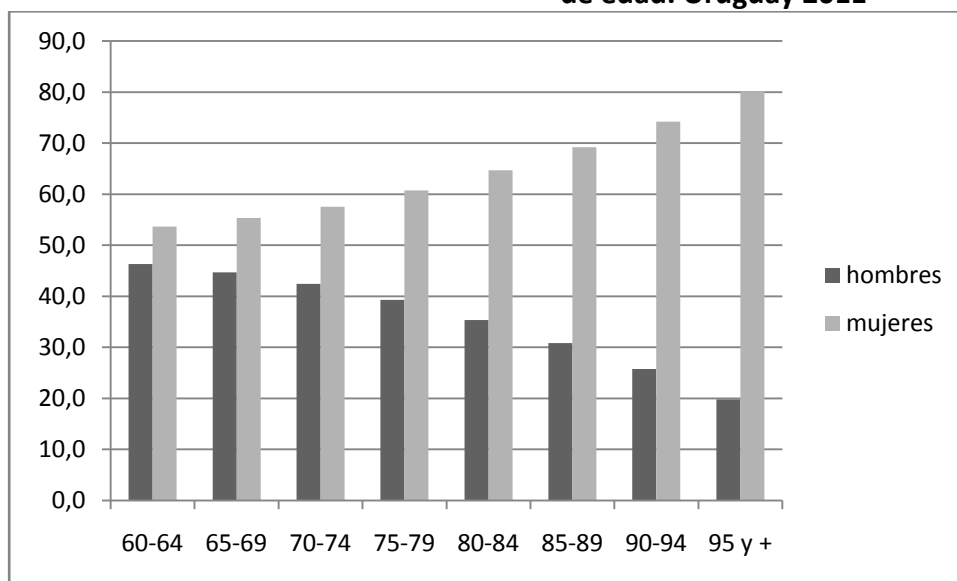


Fuente: Observatorio de Envejecimiento y Vejez. NIEVE.

Como podemos observar, en los diferentes años donde se ha realizado censo de población aumenta progresivamente el grupo etáreo en ambos sexos pero con una notoria y creciente ventaja para la población femenina en relación con la masculina. En efecto, las mujeres viejas según el censo reciente abarcan al 21% de la población femenina en tanto que entre los varones los mayores de 60 alcanzan al 16%.

A su vez si miramos dentro de la población de personas mayores la distribución por sexo y grupos quinquenales de edad encontramos que la población masculina siempre es inferior. Del total de población de personas mayores un 59% son mujeres y un 41% son varones. Dentro de cada grupo de edad la diferencia en la distribución por sexos empieza a ensancharse hasta alcanzar en las edades más avanzadas una enorme mayoría de mujeres alcanzando estas al 80% dentro del grupo de más de 95 años.

**Gráfico 3. Distribución de la población de personas mayores por sexo dentro de cada grupo de edad. Uruguay 2011**



Fuente: Observatorio de Envejecimiento y Vejez. NIEVE.

Esta clara feminización de la vejez es un proceso que asoma clave a la hora de elaborar políticas públicas. En el caso de las políticas de vejez el Estado uruguayo ha recorrido caminos distintos como veremos a continuación.

## 2. Las políticas de vejez en Uruguay

### 3.

La tradición de políticas sociales en Uruguay se enraiza en la consolidación del Estado social de principios del siglo XX. En esa época Uruguay no era un país envejecido ni mucho menos, recién estaba iniciando el proceso de transición demográfica y era un país claramente joven, con tasas de fecundidad y mortalidad altas y grandes contingentes de inmigrantes que poblaron en sucesivas oleadas el Uruguay. En ese momento las políticas sociales en materia de vejez eran prácticamente inexistentes, tanto como la falta de personas en estas edades.

Se pueden visualizar tres momentos articuladores entre las políticas de vejez y los programas que existieron en la oferta pública del país. Las etapas se pueden dividir cronológicamente de la siguiente manera: una primera etapa comienza a fines del siglo XIX, iniciando las políticas tradicionales en previsión social que sentarían la base del modelo de protección social del Uruguay; la segunda etapa se extiende entre la segunda mitad de la década de 1980 y finaliza alrededor de la primera mitad de la década de 1990, que se caracteriza por una ampliación de prestaciones sociales; la última etapa se inicia en 1995 y llega a la actualidad abordando sectores desprotegidos. (Tejera, 2009)

Esto supone un nuevo acercamiento a la problemática de la vejez. Si bien la matriz institucional del Uruguay en relación con estos temas tiene en el país tantos años como la consolidación del Estado social, el enfoque del envejecimiento y vejez requiere, dada su creciente relevancia de un abordaje sistemático, integral e intersectorial.

Lo más destacado de la primera etapa, que abarca hasta finales de la dictadura, se destaca por la proliferación de las políticas básicas universales de previsión social: la jubilación y la pensión por vejez. De hecho, desde el siglo XIX las políticas que afectaban directamente a la población adulta mayor tuvieron un perfil predominante referido a la seguridad social.

La segunda etapa dura una década, la posterior a la dictadura. Se caracteriza por la extensión de la cobertura y la ampliación de temas abordados por la política pública dentro del marco de cobertura del sistema de pasividades. Las innovaciones más destacadas son los programas de vivienda para pasivos y turismo social. En ésta etapa, la población exclusiva de las políticas de vejez son las personas que estuvieron integradas al mercado de trabajo formal e integran luego el sector llamado *pasivos*.

La tercera etapa se inicia en el primer año del segundo gobierno de Sanguinetti (1995) y se podría decir que llega hasta estos días. De una manera arbitraria y general se comienza a trabajar en políticas de inclusión focalizadas a personas adultas mayores en mayor situación de vulnerabilidad. Esto se efectivizó en acciones focalizadas hacia adultos mayores en situación de pobreza extrema, como aquellas en situación de calle y la ampliación de la cobertura de programas de transferencia económica a personas mayores que viven en hogares de carencias críticas y no tienen recursos económicos

A partir del análisis de Tejera, y considerando los resultados del Informe nacional para la tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe (2012) debemos preguntarnos si nos encontramos ante el inicio de una cuarta etapa que mientras se solapa con su precedente plantea nuevos objetivos y nuevas metodologías de abordaje en el campo del diseño, la ejecución y el control de políticas públicas orientadas a los mayores, con un criterio inclusivo de participación basado en la gobernanza y con un enfoque de derechos humanos como organizador de la agenda política.

No debe olvidarse que en esta etapa, además, las organizaciones sociales recuperan un rol de destaque y han innovado en el abordaje de líneas conceptuales inéditas. Desde este movimiento puede

comprenderse la necesidad de la creación de una Red Nacional de Organización de Adultos Mayores (REDAM).

Algunas instituciones han centralizado la acción política en materia de vejez a lo largo de este recorrido. Actualmente existen en Uruguay varias instituciones que operan en la temática de vejez, articulando, dirigiendo, diseñando o ejecutando políticas públicas. Del entramado institucional se destacan tres que tienen presencia a nivel nacional: el Banco de Previsión Social (BPS) o Instituto de Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este último es de reciente creación en el período de gobierno pasado (2005-2009) en tanto las otras dos instituciones llevan más de medio siglo de historia en el país. Otras instituciones han tenido injerencias parciales en los temas relativos al adulto mayor son el Ministerio de Educación y Cultura desde su Dirección de Derechos Humanos y el Ministerio del Interior.

Por otra parte a nivel local, es decir desde la acción departamental las intendencias municipales de los 19 departamentos del país, tienen en general áreas específicas de políticas sociales en donde suele incluirse la temática del adulto mayor, algunas más desarrolladas que otras.

Más reciente aún, es la creación del Inmayores (Instituto Nacional del Adulto Mayor) que por Ley comenzó a trabajar desde enero del 2012. En el Consejo Consultivo de este Instituto participan tres representantes nacionales de organizaciones de la sociedad civil nucleadas en la REDAM. Su principal tarea está siendo la puesta en marcha del Plan Nacional de Vejez que delinea acciones para el período 2013-2015 que contemple los derechos, las políticas y las demandas de los adultos mayores uruguayos. Algunos ejes analíticos son prioritarios en la puesta en marcha de este plan. Estos atraviesan la ejecución de políticas públicas desde algunas perspectivas claves: la centralidad de los derechos humanos, la equidad de género y la integración del sistema de protección social. Las líneas prioritarias de acción se plantean en torno a la inclusión social, la educación, la vivienda y la salud.

El enfoque de derechos humanos entiende a las personas adultas mayores como sujetos de derechos y no como sujetos de necesidades, incorporando los propósitos y desafíos definidos en distintas instancias a nivel internacional: Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento, Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002, Conferencias Intergubernamentales sobre Envejecimiento (Santiago, 2003; Brasilia, 2007 y Costa Rica, 2012), la Recomendación N° 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2009 (CEDAW) y la Observación general N° 6, en el marco de Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, Naciones Unidas 2009.

Recomendación general N°27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, de la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), 2010. “Se reconoce que la edad es uno de los motivos por los cuales las mujeres pueden ser víctimas de discriminación, esta se suma a otros tipos de discriminaciones de género otorgándole a la problemática un carácter multidimensional. En este sentido, como cuestiones generales se recomienda: adoptar todas las medidas necesarias, incluso legislativas, para abordar la discriminación contra las mujeres adultas mayores; apoyar la producción de información desagregada por edad y sexo; mantener informadas a las mujeres adultas mayores sobre sus derechos y mecanismos de acceso a la justicia; trabajar sobre estereotipos negativos; situaciones de violencia; participación en la vida pública; acceso a la educación; facilitar su participación en el trabajo remunerado y en el acceso a prestaciones en materia de pensiones y salud; promover su empoderamiento económico y atender las situaciones de discriminación en el matrimonio y en la vida familiar promovidas desde la legislación existente”.

La equidad de género supone transversalizar este eje en la aplicación de las políticas públicas. En el caso de las personas mayores este eje adquiere una relevancia particular dado el avanzado proceso de feminización del envejecimiento. “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique -ya se

trate de legislación, políticas o programas- en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros” (Instrumentos para la igualdad de género, <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>)

#### 4. El Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez desde una perspectiva de género

##### 5.

Como hemos mencionado el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (PNEV) plantea para el período 2013-2015 algunos objetivos a realizar a través de líneas de acción orientadas de acuerdo a las áreas prioritarias definidas en las agendas internacionales y regionales de envejecimiento: las personas de edad y el desarrollo, la salud y el bienestar y los entornos físicos y sociales favorables. Dicho Plan realiza un posicionamiento desde los lineamientos del gobierno que incorpora la dimensión de género y de derechos de la siguiente manera:

“La equidad de género y de derechos, buscando asegurar la igualdad entre hombres y mujeres a nivel político, económico, social y cultural. Se reconocen trayectorias de vida diferenciadas en base al género las cuales, muchas veces, se acentúan negativamente en la vejez. Se busca promover desde un enfoque de género la atención a situaciones de vulnerabilidad en las mujeres adultas mayores” (PNEV, 2012:27).

Sin embargo, el PNEV reconoce también los escasos avances en materia de género y vejez desde una perspectiva intersectorial. Se sostiene que existe un antecedente importante de esta problemática desde la aprobación de la Ley N° 18.395 donde se reconocen las trayectorias laborales diferenciadas en base al género aunque no haya significado en la práctica un avance sustancial.

EL PNEV promueve atender la realidad demográfica de feminización del envejecimiento, sosteniendo que *“es claro que se debe demandar la actualización de las políticas y planes a la realidad”*. Por último, se debe destacar que, *“no se han pensado políticas de vejez que consideren a los colectivos LGBT -especialmente a la población trans- y que se aparte de las concepciones homogeneizantes que invisibilizan sus problemas (PNEV, 2012:49)”*.

Haciendo un recorrido por las líneas estratégicas que tocan el tema de género de forma específica se visualiza que existen tres áreas prioritarias de trabajo. En primer lugar lo relativo a la investigación de las identidades de género, donde claramente existe una carencia significativa. En segundo lugar todo lo que hace a la implementación del postergado Sistema Nacional de Cuidados; y por último la promoción de la incorporación de la perspectiva de generaciones en las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con género y políticas hacia las mujeres.

En el Objetivo 3 de la Línea Estratégica 5 de PNEV (pag. 56) se brega por: *Apoyar el desarrollo de la investigación sobre identidades de género y orientaciones sexuales vinculadas al proceso de envejecimiento*. Este punto tiene que ver con la carencia de investigaciones científicas en Uruguay que viene en contradicción con la creciente presencia en la oferta académica del envejecimiento como parte de la formación universitaria. Existen algunos antecedentes puntuales del estudio de las orientaciones sexuales en el proceso de envejecimiento pero toda la investigación sobre diversidad sexual se focaliza, actualmente, en la construcción de identidad en la adolescencia y adultez. Para lograr el cumplimiento de este objetivo se presentan una acción concreta: *realizar una investigación sobre la población mayor de la diversidad sexual en relación a: formación y trayectoria laboral, acceso a la salud, relaciones familiares, vecinales y participación social (PNEV, 2012:56)”*

En la Línea Estratégica 14 del PNEV (pág. 64) se hace hincapié en los objetivos y acciones puntuales para la puesta en práctica del Sistema Nacional de Cuidados que viene en proceso de debate y

articulación desde el año 2010. Puntualmente, el objetivo 4 plantea: *impulsar la profesionalización de los trabajadores y trabajadoras que realizan tareas de cuidados*. Esta acción es muy importante para el plan, puesto que, la articulación con el Instituto Nacional de las Mujeres ha trabajado para que se extienda la responsabilidad del cuidado a los varones y se trabaje en reconocer la existencia del trabajo no remunerado que ha caído, y sigue cayendo, sobre las mujeres a pesar de su incorporación al mercado laboral. Las acciones de esta línea estratégica apuntan a las capacitaciones de las personas que van a trabajar con la población en condiciones de dependencia.

Por último, la perspectiva de género del PNEV aparece en la Línea Estratégica 20 (pág. 68), en su objetivo 1 que impulsa: *promover que los organismos gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de género incorporen aspectos vinculados al envejecimiento en sus acciones*. Esta línea es complementaria de las anteriores y supone articular con instituciones que ya trabajan con temas de género para que se trabaje desde una perspectiva generacional. La acción principal apunta a generar instancias de reflexión e intercambio con actores relevantes.

## **6. A modo de conclusión**

### **7.**

La feminización de la población de personas mayores en Uruguay – en un contexto demográfico de proceso de envejecimiento avanzado- debería pautar la agenda de políticas públicas desde el momento en que el contexto de la vejez no es igual para mujeres y varones. Las mujeres son la población predominante y esto se intensifica a medida que aumenta la esperanza de vida de la población en las edades más avanzadas.

Las mujeres no llegan a la vejez de la misma manera que los varones. Al mismo tiempo que Uruguay envejecía también cristalizaban los mandatos del sistema de género clásico y patriarcal que adjudica a la mujer el predominio del ámbito doméstico y a los varones su protagonismo en el ámbito público. Las mujeres empezaron a entrar de forma masiva al mercado de trabajo en Uruguay a partir de la década de 1970 y su participación ha ido aumentando progresivamente. Sin embargo aún hoy persisten diferencias importantes que adjudican a la mujer un lugar protagónico en el ámbito familiar, en el sistema educativo y en el sistema de salud, que perpetúan la imagen primordial de la madre en la crianza de los hijos. Las tareas de cuidado siguen siendo carga primordial de las mujeres y a nivel de representaciones sociales del cuidado la población uruguaya sigue adjudicando a estas un rol directo en esta tarea. (Batthyany et al, 2012)

Las mujeres que llegan hoy a viejas en Uruguay se criaron bajo normas clásicas y fueron incorporándose al mercado de trabajo de a poco. Por ende, la construcción de su identidad de género fue mayormente afianzada en los ámbitos privados, de maternidad y de abuelazgo y sobrecargando también su actividad en el ámbito doméstico. Al llegar a viejas las mujeres no tienen los mismos problemas que los varones. Estos perciben un cambio drástico con la llegada de la jubilación (Berriel, Paredes, Pérez, 2006) y la salidad de la actividad laboral. Las mujeres a su vez cuidan más su salud y participan en actividades sociales en mayor medida que los varones lo que habilita a proceso de integración social más altos en la población femenina que en la masculina.

Ya se ha demostrado en anteriores estudios que –desde la perspectiva de los actores políticos- hay una dificultad para visualizar la vejez como un proceso heterogéneo según distintos perfiles socioeconómicos, geográficos y de género (Carbajal et al, 2010). Esto favorece en general la implementación de acciones en políticas públicas desde un paradigma tradicional de envejecimiento.

Sin embargo a la hora de plantear escenarios futuros de políticas de vejez en Uruguay (Huenchuán y Paredes, 2004) los uruguayos visualizan prioridades de género que atraviesan la agenda en un escenario considerado como muy conveniente y definitivamente viable. Estos objetivos se priorizan en materia de seguridad económica y protección social y de salud y bienestar en la vejez donde se plantean acciones con enfoque de género hacia el futuro cercano.

En el último período de gobierno en Uruguay se ha avanzado hacia una política en materia de cuidados centralizada en el Sistema Nacional de Cuidados que, en principio, era prioritaria para el gobierno. A su vez por primera vez tenemos un Plan Nacional de Vejez que delinea acciones específicas para el período 2013-2015 para esta población.

Sin embargo, las políticas de vejez planteadas -si bien invocan los principios de género como líneas orientadoras de acción- esta perspectiva no necesariamente recorre todo el plan. En el marco del Sistema Nacional de Cuidados las acciones están orientadas a formar cuidadores y cuidadoras pero no a tener en cuenta específicamente a las mujeres mayores que cuidan. En las acciones en materia de salud no están necesariamente visualizadas las necesidades específicas de la población femenina y masculina. En los ámbitos de participación social deberían estimularse la participación de los varones en mayor medida que la de las mujeres.

Es necesario finalmente agregar que el Sistema Nacional de Cuidados que ha sido una política prioritaria en este periodo de gobierno en la agenda social, no ha recibido recursos para ser ejecutado y por lo tanto permanece detenido como acción tendiente a compensar las diferencias de género perpetuadas en Uruguay. Queda por lo tanto bastante por recorrer en materia de acciones políticas dirigidas a la vejez que contemplen la perspectiva de género en sus acciones.

## **Bibliografía**

Batthyany K., Genta, N., Perrota, V., 2012. La población uruguaya y el cuidado: Persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados. Serie Mujer y Desarrollo No 117. CEPAL. Naciones Unidas, 2012.

Berriel F., Paredes M., Pérez R., 2006. “Sedimentos y transformaciones en la construcción social de la vejez” en Género y Generaciones UNFPA TRILCE, Montevideo.

Carbajal, M, Lladó, M. Ciarniello, M y Paredes, M. “El envejecimiento y la vejez desde la perspectiva de los actores políticos.” en *Envejecimiento, género y políticas públicas*. Observatorio de Envejecimiento y Vejez, NIEVE, UNFPA. Montevideo, 2010

CELADE (2011) *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Boletín No. 9 Santiago de Chile. CEPAL

CINTERFOR, 2000. “Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos 5 años después de Beijing” disponible en [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

Huenchuán, S.; Paredes, M. (2006) *Escenarios futuros en políticas de vejez en Uruguay: continuidades y rupturas*. Montevideo: Trilce/Naciones Unidas.

MIDES (2012). Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez. Montevideo.

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

Páginas web

[www.sistemadecuidados.gub.uy](http://www.sistemadecuidados.gub.uy)

<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>