

**ANÁLISIS COMPARADO DE UNA
SELECCIÓN DE PROGRAMAS DE
PROTECCIÓN A LOS ADULTOS
MAYORES EN ARGENTINA, BRASIL,
CHILE Y URUGUAY.**

Primera parte:
Coordinación de Políticas de Adultos
Mayores

Soc. Leticia Pugliese

Análisis comparado de una selección de programas de protección a los Adultos Mayores en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Primera parte: Coordinación de Políticas de Adultos Mayores

I. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo presentar algunas experiencias y dispositivos de protección para adultos mayores en Argentina, Brasil y Chile, y una aproximación a la comparación con Uruguay, en el entendido que aún con las diferencias existentes - en los aspectos demográficos, en las condiciones de vida de los adultos mayores y en el desarrollo de los sistemas de previsión y atención – es posible reflexionar y aprender de otras experiencias.

Se trabajó con información extractada del Proyecto de OISS “Personas mayores, dependencia y servicios sociales en los países del Cono Sur” (Informe de Fase I. 2006), que en algunos casos se amplió con información actualizada.

En esta Primera parte se trabaja comparando los instrumentos de Coordinación de Políticas de Adultos Mayores a nivel público.

Cuadro 1. Coordinación de las políticas de Adultos Mayores			
País	Organismo de Coordinación Intersectorial	Institución Gubernamental Responsable	Consejo de Adultos Mayores
Argentina	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores	Consejo Federal de Adultos Mayores
Brasil	Secretaría Nacional de Asistencia Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	Instituciones del Plan de Acción Intergubernamental	Consejo Nacional de los Derechos de los Adultos Mayores
Chile	Consejo de Ministros Sociales, coordinado por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN)	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	
Uruguay	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	No existe un esquema de coordinación de las políticas de adultos mayores. En la Ley 17.796 - en estudio- está previsto estructurar un Plan Nacional que encare orgánicamente las necesidades del AM en todos los planos de la vida individual y colectiva.	

Fuente: Proyecto OISS. Personas mayores, dependencia y servicios sociales en los países del Cono Sur. (Fase I 2006)

Como se expresa en el Informe mencionado “*Si bien estos países están avanzando en la formulación de una Política Integral hacia los Adultos Mayores, solo Brasil y Chile afirman que cuentan con ella. Argentina informa que existe una institucionalización instrumentada sobre la base de políticas sectoriales.....*”

En los últimos años se han producido cambios institucionales en estos países, se encuentra una configuración institucional diferente a lo que se conocía hasta hace poco tiempo, por lo que resultó de interés presentar una síntesis de las Instituciones coordinadoras de cada país.

II. Coordinación de Políticas de Adultos Mayores en Argentina

En Argentina, el Organismo de Coordinación Intersectorial es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que articula, planifica y coordina la política social nacional.

Este Consejo está presidido por el Ministro de Desarrollo Social y conformado en forma permanente con varios Ministerios (Trabajo, Educación, Salud, Economía, Planificación) y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social.

El Organismo Gubernamental responsable es la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores, dependiente de la Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Esta Dirección Nacional tiene como misión articular las políticas dirigidas a los adultos mayores desde una perspectiva de integralidad, que considere a los mayores, sus núcleos familiares, sus organizaciones y comunidad, como sujetos de políticas públicas.

Entre sus objetivos específicos, que van desde la Planificación y ejecución de Programas específicos de promoción, protección, integración social y desarrollo de los adultos mayores; Promoción de la participación de los adultos mayores, sus grupos y organizaciones; Coordinar acciones con organizaciones científicas tales como sociedades de geriatría, gerontología y universidades; etc., también se encuentra el de convocar y coordinar al Consejo Federal de Adultos Mayores, así como participar en el establecimiento de las normas que rigen el funcionamiento de este Consejo.

La coordinación local se da a través de los Centros Integradores Comunitarios (CICs) y los Centros de Referencia (CRAS). Se trata de espacios que articulan políticas sociales en el territorio para los diversos grupos etarios, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta coordinación local también se da en función de los programas y servicios sociales prestados a través de las obras sociales y los servicios de salud, municipios y organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a las Obras Sociales, para adultos mayores está el PAMI, que es la obra social del INSSJyP (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados). Entre los servicios que ofrece el PAMI se encuentran: Viviendas asistidas, Deporte, Salud, Alimentación, Atención Domiciliaria, Subsidios, Integración Social, Sepelios.

Como Órganos Consultivos se encuentran:

El Consejo Asesor de PAMI a nivel nacional y los consejos asesores del interior del país, son Órganos Consultivos que tienen como objetivo aconsejar al Directorio y a las autoridades de la obra social de las distintas jurisdicciones del país en lo relativo a la adopción de medidas que activen su funcionamiento.

El Órgano Consultivo de la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) fue creado en noviembre de 1996, está integrado por representantes de entidades de jubilados y pensionados con fines de fiscalización en la prestación de los servicios, de canalizar inquietudes de los beneficiarios del sistema de seguridad social y de lucha contra la evasión y el fraude previsional.

III. Coordinación de Políticas de Adultos Mayores en Brasil

El Organismo de coordinación intersectorial de políticas de adultos mayores en Brasil es la Secretaría Nacional de Asistencia Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Brasil cuenta con dos importantes instrumentos de política integral: la Política Nacional del adulto Mayor (PNI) y el Estatuto del Adulto Mayor, que establecen atribuciones para las diversas políticas sociales fortaleciendo la atención integral de las personas mayores.

La Política Nacional del Adulto Mayor, se regula por la Ley N° 8.842, y la coordinación de la misma se encomienda al órgano ministerial responsable de la asistencia y promoción social.

Plan Integrado de Acción Intergubernamental. Con la implantación de la Política Nacional del Adulto Mayor (PNI) se instituyó el Plan Nacional de Gestión Integrada de Acción Gubernamental para la Persona Mayor.

Objetivo: la aplicación de las acciones de protección a la persona mayor desarrolladas por los órganos federales, según sus objetivos y estrategias con vistas a estructurar una acción gubernamental integrada.

A partir de este Plan los Ministerios Sectoriales asumieron la corresponsabilidad de implementación de la PNI en asociación con el órgano coordinador, estados y municipios.

A partir de este Plan se aplicaron acciones significativas, se definen protecciones a la persona mayor en las áreas de asistencia social, educación, habitación y urbanismo, cultura, deporte y ocio. De la instrumentación de las políticas se encargan las Instituciones del Plan de Acción Intergubernamental.

Como instancia de control democrático, en el ámbito de la estructura del Estado, se encuentra el Consejo Nacional de los Derechos de los Adultos Mayores. Este es un órgano colegiado de control social, de carácter deliberativo, que tiene composición paritaria (representantes del gobierno y la sociedad), está vinculado a la Secretaría Especial de DDHH de la Presidencia de la República, y está integrado por 14 representantes de órganos públicos federales.

IV. Coordinación de Políticas de Adultos Mayores en Chile

De acuerdo a la información del Proyecto OISS para Adultos Mayores, en Chile, el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), reúne en una comisión de evaluación y generación de políticas públicas para la Tercera Edad, a los Ministerios de Trabajo y Previsión, Cultura, Educación, Salud, Servicio Nacional de la Mujer y Vivienda.

Es así que el organismo de coordinación intersectorial es el Consejo de Ministros Sociales, coordinado por el MIDEPLAN.

A su vez, éste Ministerio de Planificación Nacional, contempla un proyecto que permita llegar a establecer al año 2010 un programa integral de protección social para la tercera edad.

Como se observa en el cuadro, la Institución Gubernamental responsable de la coordinación de políticas de Adultos Mayores, es el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), creado en el año 2002, como servicio público descentralizado, dependiente directamente de la Presidencia de la República, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

El SENAMA tiene entre sus funciones: proponer, impulsar, coordinar, hacer seguimientos y evaluar programas específicos para el adulto mayor que se realicen a través de la Administración del Estado; Estimular la coordinación del sector privado con el sector público; prestar asistencia técnica y supervisar a organismos privados con o sin fines de lucro que atiendan a adultos mayores y Desarrollar y mantener un sistema voluntario de información de carácter público relativo a los servicios que se presten a los adultos mayores.

El SENAMA definió un instrumento: el Plan Nacional Conjunto para la coordinación intersectorial, la elaboración de un plan de trabajo y el seguimiento de políticas públicas para el adulto mayor.

Objetivo para el período 2006 – 2010: Traducir en acciones concretas la Política Nacional para el Adulto Mayor a través de la interacción, coordinación y cooperación intersectorial orientadas a mejorar la calidad de vida, procurar una vejez activa y fomentar la participación integral de los adultos mayores.

Líneas generales de intervención:

Generar conocimiento sobre el envejecimiento poblacional y las condiciones de vida en la vejez.

Promover propuestas legislativas a favor de los derechos y la atención de los adultos mayores.

Incorporar en el diseño de políticas y programas sectoriales la variable envejecimiento y vejez.

Desarrollo de planes y programas en el marco de las orientaciones estratégicas definidas para el período 2006 – 2010.

Desarrollo de mecanismos adecuados para la protección de las personas mayores que utilizan los servicios públicos.

Capacitar recursos humanos de manera permanente en envejecimiento y vejez.

Para el diseño de la intervención se definen tres áreas estratégicas:

Área Seguridad Económica, Participación y Educación

Área de Fomento de la Salud Integral

Área Entorno Favorable, Cultura y Recreación

V. Coordinación de Políticas de Adultos Mayores en Uruguay

Como principales mecanismos de coordinación y articulación de políticas sociales se encuentran el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

El 25 de julio de 2005 se creó el Gabinete Social, presidido por la Ministra de Desarrollo Social (MIDES).

El 21 de setiembre de 2005, con instituciones públicas, se conformó el **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**, en el que participan los Ministerios que integran el Gabinete Social (MIDES, MEC, MSP, MVOTMA, Turismo y Deporte, MTSS, OPP), más otros organismos, entes autónomos y descentralizados, así como estructuras de nivel municipal: BPS, INAU, Congreso de Intendentes y ANEP.

Luego de esta conformación en el ámbito de las instituciones públicas, se crearon los **Consejos Consultivos Sociales**, con el objetivo de contar con un ámbito de participación social. Se trata de un canal de participación de las organizaciones sociales, de segundo y tercer grado, para expresar sus críticas y observaciones a las políticas aplicadas desde el Estado, pero también para que hagan llegar sus iniciativas y propuestas.

En lo referente a Adultos Mayores no hay una política integral dirigida a este colectivo, aunque hay una Ley en proceso de reglamentación, la **Ley 17.796 de Promoción Integral de los Adultos Mayores**, que prevé la estructuración de un Plan Nacional que encare orgánicamente las necesidades del adulto mayor en todos los planos de su vida.

Las políticas dirigidas a los Adultos Mayores en Uruguay son de carácter sectorial, no existe un esquema de coordinación de las mismas, en forma institucionalizada y reglamentada, como se da en los otros países analizados.

Sí existen normas constitucionales y legales que asignan la función de coordinar acciones hacia el adulto mayor en diferentes instituciones, como ser:

Banco de Previsión Social - BPS: la Constitución de la República, en su art. 195, le asigna “el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social”.

Ministerio de Salud Pública - MSP. Es el organismo rector de las políticas integrales de salud del Estado.

Por medio de las leyes 17.066 y 17.796 se le asignó la función de elaborar e implementar el Plan Nacional del Adulto Mayor, coordinando acciones con otros organismos públicos y privados.

Ministerio de Desarrollo Social – MIDES. La ley de creación de este Ministerio, N° 17.866, le asignó entre sus funciones, la política nacional para el adulto mayor.

En el Parlamento se encuentran varios proyectos sobre la creación de un Instituto de la Tercera Edad.

Las instituciones o entidades gubernamentales nacionales responsables de la implementación de actuaciones a favor de los adultos mayores son:

ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Caja de Profesionales Universitarios, Caja Bancaria, Caja Notarial, Servicios de Retiros de Jubilaciones y Pensiones Policiales, Servicios de Retiros de Jubilaciones y Pensiones de las Fuerzas Armadas. Estas instituciones desarrollan diferentes programas de Seguridad Social.

El Banco de Previsión Social estableció como una de sus Directrices Estratégicas el *Incremento de la capacidad institucional como gestor y promotor de políticas sociales*. Para el cumplimiento de dicha Directriz Estratégica se han establecido lineamientos de planificación entre los que se encuentra: “... *contribuir a diseñar y a implementar una política del adulto mayor incluyendo en ella programas que el B.P.S. administra o coordina tanto con organizaciones públicas como privadas en todos los casos coordinando / participando con otras instituciones legalmente competentes*”.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA – Programa Nacional del Adulto Mayor (PRONAM), dependiente de la Dirección General de Salud del MSP.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. La Ley N° 17.866 en su artículo 9, numerales B, C, y J, le establece las competencias de formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programas, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en diferentes áreas, entre ellas “adultos mayores” Coordinar acciones, planes y programas intersectoriales, para garantizar una serie de derechos, entre ellos el de “seguridad social”. Regular, promover, seguir y monitorear las actividades de entidades estatales que actúan en diversas materias, entre ellas “adultos mayores”. Todo esto “sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. El área de Derechos Humanos, trabaja en la definición de derechos de los adultos mayores.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Programa del Adulto Mayor, dependiente de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito. Cuenta con el servicio telefónico 0800 – 1929 para recibir denuncias sobre abuso y maltrato a adultos mayores e intervenir policialmente.

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE. Por el Sistema Nacional de Turismo Social, interviene en programas relacionados con adultos mayores.

INTENDENCIAS MUNICIPALES. En algunas de ellas hay una Comisión del Adulto Mayor o de la Tercera Edad, con una variada gama de servicios gratuitos.

Estas tienen entre sus objetivos, ejecutar y coordinar las políticas y acciones inherentes a los adultos/as mayores, en el ámbito de cada una.

No obstante, estas Instituciones cuentan con mecanismos de coordinación y/o cooperación entre ellas y con Instituciones de la Sociedad Civil, por ejemplo:

El Banco de Previsión Social (BPS) depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el cual coordina para la elaboración e implementación de políticas. Asimismo coordina con Instituciones de la Sociedad Civil (Asociaciones de Jubilados y Pensionistas, Clubes de Adultos Mayores, Hogares de Ancianos, otras Instituciones de Adultos mayores), y con diferentes reparticiones estatales y municipales, para la implementación de políticas. Se destaca entre éstas, la colaboración con el Ministerio de desarrollo Social (MIDES) en la implementación del PANES (Plan de Atención Nacional a la emergencia Social).

El MIDES, en la aplicación del PANES, coordina con el BPS para solucionar casos de adultos mayores indigentes, que siendo potenciales beneficiarios de prestaciones asistenciales (Pensión a la vejez) no habían hecho uso de ese derecho, principalmente por desconocimiento de los mismos debido a su situación de exclusión social. El Ministerio de Desarrollo Social, en su Programa Atención a los Sin Techo, coordina con el programa del BPS de Atención Integral a los Adultos Mayores

El Ministerio de Salud Pública (MSP) está coordinando con organismos públicos y privados, que tienen funciones de atención y/o promoción a adultos mayores.

El interés en operacionalizar en forma efectiva y eficiente la implementación de políticas sociales, se demuestra en la creación del SIIAS (Sistema Integrado de Información del Área Social) que se está elaborando y en el que participa el BPS junto al MIDES, MSP, etc. y que permitirá tener el primer sistema nacional de información de beneficiarios de políticas sociales.

VI. Consideraciones Finales

En una primera comparación se constata que en Uruguay no existe un esquema de coordinación de políticas de adultos mayores, como la *Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores* de Argentina, las *Instituciones del Plan de Acción Intergubernamental* de Brasil y el *Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)* de Chile.

Tampoco hay un *Consejo de Adultos Mayores* como existen en Argentina y Brasil, como órgano colegiado de control social.

No se cuenta con una política integral del adulto mayor, como es el caso de Brasil, en el que está regulada por ley una *Política Nacional del Adulto Mayor*, y un *Estatuto del Adulto Mayor* y en Chile el *Plan Nacional Conjunto* del SENAMA, por el que se planifica, coordina y realiza seguimiento de políticas públicas para este colectivo.

Como se expresó más arriba, las políticas dirigidas a los Adultos Mayores en Uruguay son de carácter sectorial, existen normas constitucionales y legales que asignan la función de coordinar acciones hacia el adulto mayor en diferentes instituciones. Estas ejecutan políticas y acciones inherentes a los adultos mayores en el ámbito de cada una.

No obstante las coordinaciones existentes, el hecho de que no exista una formalización de la coordinación – no sólo por una ley en que se reglamente una política nacional para adultos mayores, sino en la clara definición de la asignación de esa función a determinado organismo u órgano interinstitucional - podría estar perjudicando la eficiencia de las acciones de política.

No es lo mismo coordinar para acciones concretas, específicas, que coordinar en el marco de una política integral, con un organismo que tenga asignada esa función – como es el caso del SENAMA chileno o la DINAMA argentina - con eso se lograría mayor eficiencia, evitando superposiciones por un lado y vacíos de cobertura por otro.

La intención de ir por este camino podría considerarse en la Resolución del Directorio del Banco de Previsión Social, RD N° 5-1/2007, de 28 de febrero de 2007: **Proyecto de Sistema Nacional de Atención al Adulto Mayor**.

A este Sistema se llegaría en forma progresiva a partir de la recopilación de todos los trabajos realizados sobre esta temática, con la finalidad de estudiar y realizar propuestas tendientes a generar directrices para elaborar un plan de trabajo y un plan de implementación del sistema, coordinando con el Ministerio de Salud Pública y eventualmente con otros Organismos.

En la segunda parte de este trabajo se presentarán algunos programas para adultos mayores de los tres países estudiados. Programas que se enmarcan en los organismos e instituciones responsables de políticas para adultos mayores, mencionados en esta primera parte, intentando avanzar en la comparación de los mismos con programas similares de Uruguay.

Este trabajo podría servir de insumo, como un elemento entre otros, para el diagnóstico y líneas de propuestas requeridos hacia la creación progresiva del Sistema proyectado en la mencionada Resolución de Directorio del BPS.