

**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y  
TRABAJO EN REDES DE LAS  
ORGANIZACIONES DE ADULTOS  
MAYORES EN CONVENIO CON EL BPS**

Soc. Leticia Pugliese

Soc. Gustavo Schlegel



## Distribución geográfica y Trabajo en Redes de las Organizaciones de Adultos Mayores en convenio con el BPS

### Soc. Leticia Pugliese

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Asesoría General en Seguridad Social

### Soc. Gustavo Schlegel

Gerencia de Prestaciones Sociales

Dirección Técnico de Prestaciones

Febrero/2014

## I. Introducción

A fines del año 2011 la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS – UDELAR) realizó un estudio para el Banco de Previsión Social, censando a Organizaciones de Adultos Mayores y de Personas con discapacidad, sobre la base del Registro Nacional de Instituciones (RNI) de la Unidad de Prestaciones Sociales, con el objetivo de conocer en términos generales, la situación de estas instituciones<sup>1</sup>. El presente trabajo se realiza sobre la base de datos de ese estudio y tiene como objetivos:

Analizar cómo se distribuyen las organizaciones de adultos mayores (*Hogares de ancianos, Asociaciones de jubilados y pensionistas, Clubes de adultos mayores, otros servicios*) comprendidas en el RNI del Banco de Previsión Social, en los diferentes departamentos del país, contextualizando con información general sobre cada departamento, así como indicadores demográficos sobre personas mayores, a efectos de estudiar distribución y contexto, con el fin de aportar insumos para la formulación de políticas.

Estudiar las redes que eventualmente conforman esas instituciones entre sí o con otros tipos de instituciones. Se analizará la información en base a elementos teóricos conceptuales sobre trabajo en redes, intentando buscar correspondencias sobre algunas situaciones de las instituciones con el hecho de estar o no trabajando con esa modalidad. El estudio pretende analizar la situación actual del trabajo en redes desde el instituto, a la vez que detectar las principales variables sobre las que trabajar para mejorar el proceso de desarrollo de esta modalidad de trabajo.

---

<sup>1</sup> Dpto. de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Informe “Censo a Organizaciones de Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad”. En BPS-AGSS. Comentarios de Seguridad Social. N° 38, Diciembre 2012.

## I.I Enfoque territorial

Se parte del *enfoque de territorio* para el diseño de planes y programas, considerando las condiciones del desarrollo económico y social del Uruguay en su dimensión territorial. En los años recientes, el interés por la dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales se viene fortaleciendo en las ciencias sociales. Este interés aparece sobre todo en las tentativas de diversos estudiosos en explicar el desarrollo positivo de algunas regiones en contraposición al menguado desarrollo de otras, a través de la comprensión de su configuración espacial<sup>2</sup>. De esta manera, la variable espacial pasó a ser fundamental para comprender el dinamismo de determinadas regiones, las relaciones sociales entre los actores y las instituciones. El dinamismo, ha sido explicado sobre la base de que la mayor proximidad de los actores que actúan en determinado espacio, permite acciones colectivas y cooperativas, que favorecerían la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo. En dicho contexto el enfoque territorial, podría explicar el papel de los entornos en que están insertas las comunidades, y el espacio social como factor de desarrollo. Señalan Shneider y Peyré (2005), que el enfoque territorial tiene objetivos instrumentales, ya que presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes.

Otra razón que ha favorecido el interés por el enfoque territorial está relacionada a los cambios en las funciones del Estado, que ha alterado su carácter centralizador que tuvo en gran parte del siglo XX, para una forma más permeable a la participación ciudadana, a través de iniciativas de descentralización de funciones de gobierno y la valorización de la participación de Organizaciones no Gubernamentales y de los beneficiarios directos de las políticas.

Es así que aparece la necesidad de nuevas unidades de referencia que hagan la acción estatal posible y permeable a la participación. Este será el contexto para trabajar con la noción de territorio o enfoque territorial en el diseño y formulación de políticas. En Uruguay, la ley N° 18.567 *Descentralización política y participación ciudadana*, de 13 de setiembre de 2009, marca una línea de trabajo en este sentido, como se señala en su artículo 1°<sup>3</sup>.

El Banco de Previsión Social está trabajando en esta línea, en sus unidades descentralizadas a nivel de todo el país, y junto a otras instituciones. Este trabajo pretende aportar insumos para profundizar las acciones de política sobre adultos mayores a nivel departamental, desde la Unidad de Prestaciones Sociales que trabaja con las organizaciones de este colectivo. Se parte del supuesto que la actuación de los adultos mayores organizados puede contribuir a los procesos de desarrollo local, y a su vez este desarrollo puede contribuir al fortalecimiento de sus organizaciones, especialmente si la participación se da en forma colaborativa con otros actores de la zona en que sus organizaciones se insertan.

<sup>2</sup> Schneider, S. y Peyré, I. (2005) *Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*. En Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, p. 71-102. [www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf](http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf)

<sup>3</sup> Ley N° 18.567. *Descentralización política y participación ciudadana*. De 13 de setiembre de 2009.

Artículo 1°.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

## II. Indicadores demográficos de adultos mayores por departamentos

Importa analizar indicadores demográficos de adultos mayores sobre envejecimiento y relación de dependencia, desagregados por Departamentos, como una primera mirada a la ubicación absoluta y relativa de este sector de la población en el territorio nacional, que será retomada en el análisis de la distribución territorial de las organizaciones.

### Cuadro N°1.

Distribución de la población total y de adultos mayores, e Índice de envejecimiento, por Departamentos

	Pobl. Total	Pobl. AM	% AM	Ind. Env.
<b>MONTEVIDEO</b>	1.318.755	203.201	43,8	15,4
<b>ARTIGAS</b>	73.377	8.315	1,8	11,3
<b>CANELONES</b>	520.173	66.860	14,4	12,9
<b>CERRO LARGO</b>	84.698	11.154	2,4	13,2
<b>COLONIA</b>	123.203	19.783	4,3	16,1
<b>DURAZNO</b>	57.084	7.839	1,7	13,7
<b>FLORES</b>	25.050	3.893	0,8	15,5
<b>FLORIDA</b>	67.047	10.383	2,2	15,5
<b>LAVALLEJA</b>	58.815	9.857	2,1	16,8
<b>MALDONADO</b>	164.298	19.034	4,1	11,6
<b>PAYSANDÚ</b>	113.107	15.003	3,2	13,3
<b>RÍO NEGRO</b>	54.765	6.576	1,4	12,0
<b>RIVERA</b>	103.473	12.340	2,7	11,9
<b>ROCHA</b>	68.088	10.450	2,3	15,3
<b>SALTO</b>	124.861	14.699	3,2	11,8
<b>SAN JOSE</b>	108.304	14.410	3,1	13,3
<b>SORIANO</b>	82.594	11.655	2,5	14,1
<b>TACUAREMBÓ</b>	90.051	11.594	2,5	12,9
<b>TREINTA Y TRES</b>	48.134	6.669	1,4	13,9
<b>TOTAL</b>	<b>3.285.877</b>	<b>463.715</b>	<b>100,0</b>	<b>14,1</b>

Fuente: Elaborado en base a microdatos del Censo de Población y Viviendas 2011.

Nota: Información extraída sobre la base disponible en Nov. 2012, por lo que podrían encontrarse diferencias con información procesada posteriormente

La población adulta mayor representa el 14% de la población uruguaya. En Montevideo se encuentra el 40% de la población total del país y un 44% de las personas mayores de 65 años (más de 200.000). Con un índice de envejecimiento<sup>4</sup> de 15.4, que supera al índice total. No es de extrañar entonces, que la cantidad de organizaciones de adultos mayores

<sup>4</sup> *Índice de envejecimiento*. Es el porcentaje de población de 65 años o más de edad con respecto a la población total. Indica el grado de envejecimiento de una población.

alcance una proporción importante (una tercera parte de estas organizaciones están en la capital del país).

Los departamentos con mayores índices de envejecimiento son Lavalleja (16.8), con una población total relativamente baja y Colonia (16.1). Cabe preguntarse si estas altas proporciones de adultos mayores en esos departamentos van acompañadas de un desarrollo de sus organizaciones. Como veremos más adelante, esto no se da en el caso de Lavalleja.

En el cuadro N° 2 se comparan los últimos dos Censos (2004 y 2011), con el objetivo de ver la evolución que han tenido el índice de envejecimiento y la relación de dependencia<sup>5</sup> por departamentos.

**Cuadro N° 2,**  
**Índices de envejecimiento y Razón de dependencia de adultos mayores, por**  
**Departamentos, Según Censos 2004 y 2011**

Departamentos	Índice de Envejecimiento		Razón de Dependencia	
	2004	2011	2004	2011
Montevideo	15,0	15,4	23,2	23,6
Artigas	9,3	11,3	15,3	18,1
Canelones	8,2	12,9	19,4	20,0
Cerro Largo	11,4	13,2	18,8	21,2
Colonia	10,6	16,1	24,8	25,6
Durazno	12,3	13,7	20,5	22,2
Flores	14,3	15,5	23,5	25,0
Florida	14,5	15,5	23,7	24,9
Lavalleja	15,1	16,8	24,7	27,1
Maldonado	10,9	11,6	17,2	17,7
Paysandú	12,2	13,3	20,3	21,4
Río Negro	11,1	12,0	18,2	19,4
Rivera	10,8	11,9	15,3	19,0
Rocha	14,0	15,3	20,1	24,6
Salto	10,7	11,8	17,8	18,9
San José	13,0	13,3	18,2	20,7
Soriano	13,4	14,1	22,0	22,7
Tacuarembó	11,2	12,9	15,9	20,5
Treinta y Tres	12,1	13,9	17,2	22,0

Fuente: Elaborado en base a microdatos del Censo de Población y Viviendas 2011, Para el 2004 la información fue proporcionada por la Unidad de Información de ASSE – MSP en base a datos del INE, Censo 2004,

<sup>5</sup> *Razón de Dependencia de adultos mayores (RDAM)*: Población mayor de 65 años / Población de 15 a 64 años. Indica la cantidad de personas mayores de 64 años (consideradas potencialmente inactivas) que hay por cada 100 personas entre las edades de 15 a 64 años.

En primer lugar se observa que ambos indicadores han aumentado, en mayor o menor medida en todos los departamentos, lo que confirma una tendencia al incremento de las personas mayores en Uruguay, independientemente de la zona geográfica.

Los mayores incrementos se dieron en Colonia y Canelones, tal vez esto pueda explicar en alguna medida – junto a otros factores de desarrollo local - la mayor cantidad de organizaciones de adultos mayores en esos departamentos<sup>6</sup>. En el caso de Montevideo, si bien es el departamento que tiene la mayor cantidad de personas mayores de 65 años, la evolución del índice de envejecimiento es la más baja (15% en 2004 y 15.4% en 2011).

En cuanto a la *Razón de Dependencia de adultos mayores (RDAM)*, que permite evaluar la carga que representa la población mayor, teóricamente inactiva (65 más años), sobre la fuerza de trabajo (población de 15 a 64 años), se puede decir que es alta, representando en la mayoría de los casos más de la quinta parte, y presenta una tendencia ascendente en el período intercensal. Los departamentos con más alta “carga” son Lavalleja, Colonia y Flores.

### III. Las organizaciones de adultos mayores del Registro Nacional del BPS

La Unidad de Prestaciones Sociales del Banco de Previsión Social realiza acciones dirigidas a las personas mayores y a las personas con discapacidad, en coparticipación con la sociedad civil, a través del *Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada*, brindando asesoramiento técnico, capacitación y apoyos económicos a instituciones sin fines de lucro que ofrecen servicios sociales a dichos colectivos.

Este programa tiene como principal instrumento el Registro Nacional de Instituciones (RNI), donde las organizaciones de adultos mayores - Hogares de ancianos, Asociaciones de Jubilados y Pensionistas, Clubes de personas mayores y otros servicios – una vez registradas, pueden realizar un convenio interinstitucional con el Banco de Previsión Social, que les permite, además de recibir apoyos por parte del BPS, participar de los distintos programas sociales como Turismo Social, Actividades culturales, físicas y recreativas, Relaciones intergeneracionales, etc.

#### Cuadro N° 3.

##### Organizaciones de personas mayores inscriptas en el R.N.I.

Hogares de ancianos	81
Asociación de Jubilados y Pensionistas	125
Clubes de adultos mayores	168
Otros Servicios	29
Total	403

Fuente: FCS Informe Censo a Organizaciones de adultos mayores y de personas con discapacidad. 2011

Los Hogares de ancianos, además de servicios de alojamiento, rehabilitación, alimentación, lavandería, etc., realizan actividades sociales, culturales, recreativas, religiosas (especialmente si pertenecen a colectividades religiosas) y jurídico notariales. A diferencia de las Residencias de ancianos, conocidas como “casas de salud”, estos

<sup>6</sup> Después de Montevideo, Canelones es el departamento con mayor cantidad de organizaciones de adultos mayores, seguido por Colonia.

Hogares se encuentran dirigidos por voluntarios y no tienen fines de lucro, lo que recaudan, ya sea de una parte de las prestaciones de seguridad social de los residentes (jubilaciones y pensiones), así como de donativos y cuotas sociales, son destinados a la prestación de los servicios, al equipamiento y mantenimiento edilicio del Hogar. De los 81 Hogares relevados, 13 cuentan con un Centro Diurno, donde los residentes comparten actividades con personas no residentes.

Las Asociaciones de jubilados y pensionistas, tienen un fin gremial, trabajar por la defensa de los intereses de sus asociados, en lo que atañe fundamentalmente a reivindicaciones de carácter económico y de salud. No obstante, también realizan otras series de actividades sociales y culturales; incluso algunas de ellas brindan servicios de peluquería, podología y jurídico notarial. Se trabaja a su vez con Federaciones, Confederaciones, Plenarios, Coordinadoras de jubilados y pensionistas.

Los Clubes de personas mayores realizan fundamentalmente actividades sociales y recreativas, culturales y educativas, muchos de ellos cuentan con sala de lectura.

Se denominan Otros Servicios a los centros diurnos para adultos mayores, albergues nocturnos y centros de estadía transitoria, por lo general están destinados a albergar personas mayores en situación de calle. Las actividades que realizan son sociales, recreativas, físicas, culturales, entre otras. También se encuentra en esta categoría la UNI3. Universidad abierta para la educación no formal para adultos, cuya finalidad educativa se concreta en clases y talleres de diferentes disciplinas.

#### IV. Distribución Departamental de las organizaciones

De acuerdo al relevamiento realizado por la FCS de la UDELAR, la distribución de organizaciones de adultos mayores es la siguiente:

<b>Cuadro N° 4.</b>						
<b>Tipos de Organizaciones de adultos mayores por Departamentos.</b>						
<b>En valores absolutos y porcentajes.</b>						
	<b>Tipo de organización</b>				<b>Total</b>	<b>% Org</b>
	<b>Hogares</b>	<b>Asociaciones</b>	<b>Clubes</b>	<b>Otros servicios</b>		
Montevideo	19	32	67	10	128	31,8
	14,8	25,0	52,3	7,8	100,0	
Artigas	1	4	0	1	6	1,5
	16,7	66,7	,0	16,7	100,0	
Canelones	7	16	38	2	63	15,6
	11,1	25,4	60,3	3,2	100,0	

Cerro Largo	3	1	0	1	5	1,2
	60,0	20,0	,0	20,0	100,0	
Colonia	12	11	11	2	36	8,9
	33,3	30,6	30,6	5,6	100,0	
Durazno	2	2	1	1	6	1,5
	33,3	33,3	16,7	16,7	100,0	
Flores	1	1	1	0	3	0,7
	33,3	33,3	33,3	,0	100,0	
Florida	3	9	5	1	18	4,5
	16,7	50,0	27,8	5,6	100,0	
Lavalleja	5	1	5	1	12	3,0
	41,7	8,3	41,7	8,3	100,0	
Maldonado	3	6	8	1	18	4,5
	16,7	33,3	44,4	5,6	100,0	
Paysandú	2	9	4	2	17	4,2
	11,8	52,9	23,5	11,8	100,0	
Río Negro	3	6	0	0	9	2,2
	33,3	66,7	,0	,0	100,0	
Rivera	1	3	4	1	9	2,2
	11,1	33,3	44,4	11,1	100,0	
Rocha	3	3	10	1	17	4,2
	17,6	17,6	58,8	5,9	100,0	
Salto	2	4	2	1	9	2,2
	22,2	44,4	22,2	11,1	100,0	
San José	3	6	5	1	15	3,7

	20,0	40,0	33,3	6,7	100,0	
Soriano	6	6	4	1	17	4,2
	35,3	35,3	23,5	5,9	100,0	
Tacuarembó	3	4	1	1	9	2,2
	33,3	44,4	11,1	11,1	100,0	
Treinta y Tres	2	1	2	1	6	1,5
	33,3	16,7	33,3	16,7	100,0	
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>125</b>	<b>168</b>	<b>29</b>	<b>403</b>	<b>100,0</b>
	20,1	31,0	41,7	7,2	100,0	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FCS-DS. Relevamiento de Organizaciones de adultos mayores y de personas con discapacidad. Año 2011

En un total de 403 Organizaciones de adultos mayores, la mayor cantidad corresponde a Clubes de personas mayores (168 clubes que representan aproximadamente el 42%), le siguen las Asociaciones de jubilados y pensionistas (125, el 31%), luego los Hogares de ancianos (81 que representan la quinta parte, 20%) y 29 organizaciones variadas (un 7%) que se agrupan en la categoría "Otros servicios".

Montevideo es el departamento con mayor número de organizaciones, 128, que representa cerca de la tercera parte del total (un 32%); seguido por Canelones con 63 organizaciones (un 16%) y Colonia con 36 organizaciones, un 9% del total. En un término que llamaríamos medio (entre 12 y 18) están los departamentos de Maldonado, Florida, Paysandú, Rocha, Soriano, San José y Lavalleja. Los que cuentan con menor cantidad de organizaciones son los departamentos de Salto, Tacuarembó, Rio Negro, Rivera, Cerro Largo, Flores, Durazno, Artigas y Treinta y Tres, que no superan las 9 organizaciones y con proporciones mínimas (entre 1% y 2%).

Si bien los clubes son el tipo de organización predominante, sólo en seis departamentos existe una mayor proporción de éstos, pero en ellos está el importante peso de Montevideo y Maldonado, que entre ambos superan los 100 clubes. Los departamentos que presentan una distribución más uniforme entre los diferentes tipos de organizaciones, son Colonia, Soriano, Durazno y Flores.

## V. El Trabajo en Redes de las Organizaciones de Personas Mayores

El trabajo social con las organizaciones puede hacerse en forma individual (con cada organización) o a través de redes comunitarias de apoyo social, donde intervienen otras organizaciones que pueden ser del mismo tipo (Hogares relacionándose con otros Hogares) o de tipos diferentes (Hogares, Asociaciones de Jubilados y Pensionistas, Clubes, etc., relacionándose entre sí).

Se entiende por red una forma de estructura social donde se interrelacionan personas o instituciones, en función de objetivos compartidos. Una red social es una manera de concebir la realidad, donde se constituyen relaciones entre personas o grupos de personas, conformando un tejido social con determinados atributos (estructura, densidad, extensión, posibilidad de crecimiento, contención, sostén, e incluso manipulación)<sup>7</sup>.

A diferencia de las redes sociales virtuales, tan extendidas hoy en día, el relacionamiento personal de las redes entre organizaciones de personas mayores, se da especialmente en espacios territoriales compartidos. Desde el enfoque de territorio se considera que la proximidad de los actores en un determinado espacio, con normas y culturas compartidas, donde existe incluso un conocimiento previo de los integrantes de las otras organizaciones, permite acciones colectivas y cooperativas que favorecería la generación de oportunidades innovadoras de desarrollo.

*Según Sirlin<sup>8</sup>, con relación a las personas mayores podemos distinguir las redes familiares de apoyo, las redes no familiares (vecinos, amigos, ex compañeros de trabajo, etc.), las redes comunitarias y aquellas vinculadas con organismos gubernamentales. Las redes comunitarias constituyen espacios de integración así como de desarrollo personal y colectivo. Se parte del supuesto de que la persona mayor no es un receptor pasivo de ayuda, que es capaz de buscar recursos propios así como de gestionar la satisfacción de necesidades. Las redes comunitarias se establecen mediante un criterio imaginario de grupalidad, caracterizándose por la territorialidad y sentido de pertenencia a un grupo en que se comparten características semejantes. Pueden ser propiciadas por la cercanía geográfica o la vecindad.*

La metodología del trabajo en red, permite, entre otras cosas: mayor participación de las organizaciones; conocimiento e intercambio de experiencias entre ellas; abordaje de problemas comunes para buscar soluciones en conjunto, racionalizar el uso de los recursos disponibles y lograr mayor impacto social de sus acciones.

Existen dos grandes tipos de necesidad de construcción de una Red. En primer lugar la Red que surge desde la “carencia”. Las instituciones por sí solas no pueden hacer frente a los costos de su funcionamiento y necesitan asociarse con otras para poder capear las dificultades. Es lo que se ha denominado *disminución de riesgos*. En cambio existe otra finalidad que es la del *aumento de oportunidades*<sup>9</sup>. Ese otro tipo de red, es aquella que se construye para potenciar el desarrollo de la institución, esto es una organización que realiza un determinado número de actividades pero llega a un punto a partir del cual necesita dar un salto cualitativo. Ya no puede continuar su desarrollo por sí solo, necesita para continuar expandiendo sus servicios y actividades y el desarrollo de sus usuarios asociarse con otras organizaciones, en este caso no sólo del mismo tipo sino que surge la necesidad de vincularse también con otros tipos de organizaciones.

Podemos diferenciar a su vez dos tipos de apoyo social a las redes. Por un lado el apoyo hacia la Red que ya está constituida, a través de la dinamización de la actividades, de la

---

<sup>7</sup> Packman, Marcelo (1995). *Redes, el lenguaje de los vínculos*. Ed. Paidós. Argentina.

<sup>8</sup> Sirlin, Claudia (2006). *Redes de apoyo para adultos mayores: Acciones del Banco de Previsión Social*. Documento base para la exposición sobre el tema *Redes de apoyo al Adulto Mayor* a cargo del Banco de Previsión Social en el II Congreso Mercosur de Gerontología y Geriátrica y III Congreso Uruguayo de Gerontología y Geriátrica realizado los días 29, 30 y 31 de Octubre de 2006 en Punta del Este – Departamento de Maldonado – Uruguay.

<sup>9</sup> ONU Grupo de Trabajo “Composición Abierta sobre Envejecimiento” Resolución 65/182 del 21 de diciembre de 2010.

flexibilización y rotación de roles dentro de la Red, de la ampliación de su alcance y la inclusión de otro tipo de organizaciones incluidas aquellas que no necesariamente tengan en sus objetivos a los Adultos Mayores.

La otra forma de trabajo es la relacionada con la construcción de la Red, este tipo de acción se realiza en los lugares donde no existe o no está establecida aún la Red. En este caso el trabajo se centra en hacer ver la importancia de la construcción de una Red, la necesaria relación con la capacitación a los dirigentes para problematizar los diferentes problemas que están viviendo y descubrir las bondades en cuanto a soluciones que puede aportar la construcción de una Red y determinado tipo de actividades que permitan la posibilidad de conocerse e interrelacionarse descubriendo así las distintas organizaciones que están en la zona, qué aportes brindan a la comunidad y qué elementos pueden ser complementarios para establecer acciones comunes.

En todos los casos se hace necesario vincular los aspectos culturales, especialmente los que promueven los aspectos particulares de la zona y el desarrollo comunitario. Esto es, la importancia de la territorialidad, del concebir el territorio como sistema en el cual sentirse parte de esa totalidad y así construir un dinamismo desde el cual la combinación de las partes produzca un mayor desarrollo que la suma aislada de las mismas.

En el caso uruguayo, según la experiencia del BPS, encontramos Redes que pertenecen en general al tipo *disminución de riesgos*, salvo algunos casos muy particulares, en que la conformación de redes facilitó la generación de nuevas oportunidades, situación que se ha dado en algunas regiones y ha dependido del trabajo particular de los Trabajadores Sociales que tuvieron a cargo esa zona.

En el año 2010 comenzó a conformarse una Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores (REDAM), promovida y asesorada por el Instituto de Mayores del Ministerio de Desarrollo Social, que funciona como un espacio de trabajo conjunto pero donde cada organización mantiene sus propias características, teniendo participación en el Consejo Consultivo del INMAYORES<sup>10</sup>.

Ejemplos de Redes de organizaciones de adultos mayores de la región:

En Chile el caso de la comuna de Vallenar, tiene como Objetivo General: Promover la participación social de los adultos mayores de la comuna a través de talleres educativos, capacitación y emprendimiento en las iniciativas para lograr mejorar su calidad de vida.

Objetivos Específicos

- 1) Fomentar el desarrollo de actividades artísticas y culturales
- 2) Romper estereotipos negativos de la visión de la vejez dentro de la comunidad
- 3) Potenciar los recursos con que cuentan los servicios públicos y privados para el trabajo con los adultos mayores mediante una red de servicios debidamente coordinados entre sí.

---

<sup>10</sup>

[http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/v/21457/4/innova.front/red\\_nacional\\_de\\_organizaciones\\_de\\_adultos\\_mayores](http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/v/21457/4/innova.front/red_nacional_de_organizaciones_de_adultos_mayores)

Estos objetivos contribuyen al desarrollo territorial, pues están destinados al sector vulnerable de la población como son los adultos mayores. Al estar insertos en los clubes, que se distribuyen dentro de los distintos territorios de la comuna, realizan aportes significativos en las distintas asociaciones o entidades a las que también pertenecen. El sentirse motivados a participar activamente en las distintas actividades organizadas por la red, llevan esta motivación a otras organizaciones de base, en las cuales entregan su experiencia y conocimiento, se mantienen activos y saludables, provocando cambios en las personas respecto a su visión de la vejez.

En Argentina, la RIAAM (Red Nacional Argentina de Asociaciones de Adultos Mayores) cumple principalmente los siguientes objetivos: *1. constituye un órgano de consulta en materia de políticas sociales para la tercera edad, tanto para las organizaciones no gubernamentales, como para los organismos gubernamentales, y públicos no estatales; 2. promueve el debate sobre la temática del envejecimiento poblacional y la vejez, partiendo de la coyuntura mundial hasta la local, alentando la búsqueda conjunta y consensuada de líneas de pensamiento y políticas que garanticen la seguridad social de los ciudadanos a lo largo de toda su vida; 3. Potencia desde la unidad de las organizaciones adheridas a este movimiento, el mejor desarrollo de las actividades que ya venían desarrollando cada una, por medio de la colectivización de ideas, y recursos; 4. Promueve la creación de nuevos programas para el sector.*

En Colombia: la Red de Asistencia Social al Adulto Mayor, en la ciudad de Medellín, con el eslogan “Dignificando y humanizando el servicio” es el punto de referencia de un modelo único, innovador y exitoso de atención a la población adulta mayor en situación de extrema vulnerabilidad, modelo surgido de la colaboración público-privada.

## **VI. Información sobre Redes de Organizaciones de Personas Mayores**

La información relevada en el Censo de Organizaciones de adultos mayores (FCS – UDELAR 2011), con las que trabaja el BPS por estar en su Registro Nacional de Instituciones, permitió indagar algunos aspectos sobre la situación del trabajo en red.

**Cuadro N° 5.****Distribución de Organizaciones de Adultos Mayores por pertenencia a redes y a Entidades de 2do. nivel**

	<b>Total Org.</b>	<b>Org. en red</b>	<b>% en red</b>	<b>En entid. 2do.nivel</b>	<b>% en entid.2do nivel</b>
Hogares de ancianos	81	44	54.3	8	7.2
Asociación de jubilados y pensionistas	125	35	28.0	75	67.6
Clubes de adultos mayores	168	32	19.0	22	19.8
Otros servicios	29	17	58.6	6	5.4
<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>128</b>	<b>31.8</b>	<b>111</b>	<b>27.5</b>

Fuente: FCS – UDELAR Informe Censo a Organizaciones de adultos mayores y de personas con discapacidad. 2011

Menos de la tercera parte de las organizaciones de adultos mayores trabajan en red con otras organizaciones. De un total de 403 organizaciones, 128 están en red, representando un 32%.

Los servicios que se clasificaron como “Otros servicios” - compuestos por 29 instituciones de variada índole como Centros diurnos, Albergues nocturnos, e instituciones de carácter educativo como la llamada Universidad para mayores UNI3, CICAM, etc. -, son las que presentan mayor proporción de trabajo en red (casi un 59%). También los Hogares de ancianos trabajan en red más de la mitad (54%). Con bajas proporciones se encuentran las Asociaciones de jubilados y pensionistas y los Clubes de personas mayores (28% y 19%, respectivamente).

El relacionamiento interinstitucional no sólo se establece a partir de las redes, hay otras formas, como la pertenencia a entidades de segundo nivel (Federación, Confederación, Coordinadora, Plenario, etc.) que las vincula. Esta modalidad se da especialmente en la Asociaciones de jubilados y pensionistas, en las que un 67% pertenece a estas entidades. El menor trabajo en red con otros tipos de organizaciones podría deberse al apoyo recíproco encontrado en el trabajo gremial desarrollado en los diferentes niveles asociativos.

El análisis de la distribución departamental de las organizaciones por su pertenencia a alguna red muestra una importante dispersión (Cuadro N° 6). Los departamentos con mayor cantidad de organizaciones en red, son lógicamente los que tienen mayor cantidad de organizaciones (Montevideo, Canelones y Colonia), que a su vez son los que tienen mayor cantidad de población total y población adulta mayor. Esto no significa necesariamente que sean los de mejor desarrollo de estas redes, para precisar el análisis se construyó el índice de trabajo en red, que relaciona la cantidad de organizaciones que están en red con la cantidad de organizaciones que hay en el departamento.

Cuadro N° 6.

## Pertenenencia a alguna red por Tipo de Organización, según Departamento

	Tipo de organización				Total Org. en Red	Total de Org.	Índice de trabajo en Red (1)
	Hogares	Asociaciones	Clubes	Otros Serv.			
Montevideo	16	10	11	7	44	128	34,4
Artigas	0	0	0	0	0	6	0,0
Canelones	5	4	6	0	15	63	23,8
Cerro Largo	1	0	0	1	2	5	40,0
Colonia	10	2	0	1	13	36	36,1
Durazno	0	0	0	1	1	6	16,7
Flores	0	0	0	0	0	3	0,0
Florida	2	0	0	0	2	18	11,1
Lavalleja	1	0	0	1	2	12	16,7
Maldonado	1	2	3	0	6	18	33,3
Paysandú	0	3	2	1	6	17	35,3
Río Negro	1	4	0	0	5	9	55,5
Rivera	0	2	2	1	5	9	55,5
Rocha	2	2	6	0	10	17	58,8
Salto	0	1	0	0	1	9	11,1
San José	2	0	0	1	3	15	20,0
Soriano	2	2	0	1	5	17	29,4
Tacuarembó	0	3	1	1	5	9	55,5
Treinta y Tres	1	0	1	1	3	6	50,0
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>17</b>	<b>128</b>	<b>403</b>	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FCS-DS. Relevamiento de Organizaciones de adultos mayores y de personas con discapacidad. Año 2011

1) Índice de trabajo en red: (Cantidad de organizaciones en red / Cantidad de organizaciones) x 100

La variabilidad del índice de trabajo en red es significativa, va de 0 a casi un 60%: desde dos departamentos que declaran no tener organizaciones en red (Artigas y Flores), llegando al 58.8% en el caso de Rocha. Hay cuatro departamentos con más del 50% de sus organizaciones en red (Río Negro, Rivera, Rocha y Tacuarembó) y dos departamentos con apenas el 11% (Salto y Florida), dos con sólo un 17% (Durazno y Lavalleja) el resto oscila entre 20% y 40%.

En Montevideo y Colonia se destaca la mayor cantidad de Hogares de ancianos en red, el resto de los departamentos presentan cantidades bajas en los diferentes tipos de organizaciones, que no permiten estudiar proporciones, ni sacar conclusiones con respecto a la relación de la variable *tipos de organizaciones* con la variable *departamento*.

En el relevamiento realizado por la Facultad de Ciencias Sociales, se consulta sobre las acciones que realizan en conjunto con las otras organizaciones cuando trabajan en red. Se

pide que señalen las tres principales acciones, de una lista que se les presenta. Las más mencionadas fueron:

**Cuadro N° 7.**

**Principales acciones realizadas por las Organizaciones de adultos mayores trabajando en red. (en %)**

	Acción N° 1	Acción N° 2	Acción N° 3
Recreación	19,1		
Sociales	16,7	26,8	12,8
Gremiales	16,0		
Culturales			18,3
Formulación de proyectos	8,0	14,5	11,9

Fuente: Elaborado a partir de datos de FCS-DS. Relevamiento de Organizaciones de adultos mayores y de personas con discapacidad. Año 2011

El proceso de transformación de las redes de organizaciones de una construcción de la misma centrada en la carencia hacia redes que se materializan con el fin de potenciar el desarrollo territorial, puede ser analizado desde las acciones prioritarias de la Red.

Observamos que en el cuadro de acción prioritaria número uno (Acción N° 1) entre las principales actividades se encuentra las gremiales<sup>11</sup>. Esto se traduce en la necesidad de unirse para realizar reivindicaciones y pedidos a nivel estatal y departamental para solventar las dificultades de funcionamiento (especialmente Hogares y Asociaciones) y por otro lado la necesidad de unirse para encontrar espacios físicos donde realizar actividades (especialmente en el caso de los clubes). Esto se relaciona con los principales problemas planteados por las organizaciones, estén o no estén en red, la problemática principal es la escasez de recursos materiales o económicos.

Las actividades sociales, que pueden considerarse como un aspecto de Red del tipo de desarrollo potencial, lo encontramos también en las otras acciones prioritarias. En el caso de la acción prioritaria número dos (Acción N° 2) las actividades sociales ocupan el primer lugar, respondido por uno de cada cuatro, y se agrega una importante proporción de quienes manifiestan realizar acciones conjuntas para la formulación de proyectos.

<sup>11</sup> Al abrir la información por la categoría *tipo de organización*, se constata que son principalmente los Hogares de ancianos quienes manifiestan realizar acciones gremiales como acción prioritaria en red. Esto descarta que se realicen como parte de su razón de ser, como podría ser el caso de las Asociaciones de jubilados y pensionistas.

En las acciones prioritarias número tres (Acción N° 3) aparecen con mayor proporción las actividades culturales, que son actividades que se dan en una apertura a la comunidad<sup>12</sup>. Esto lo relacionamos con la frecuencia de actividades culturales de las organizaciones en Red y encontramos que cerca de un 77% de ellas realizan actividades culturales en forma frecuente y muy frecuente.

**Cuadro N° 8.**  
**Actividades de áreas culturales de organizaciones que trabajan en red. (en %)**

Muy frecuentemente	26,7
Frecuentemente	50,0
Poco frecuentemente	23,3
Total	100,0

Fuente: Elaborado a partir de datos del relevamiento de FCS-DS. 2011

**Cuadro N° 9. Proporción de organizaciones que recibieron capacitación para el trabajo en red. (en %)**

Si	33,3
No	65,4
Ns/Nc	1,3
Total	100,0

Fuente: Elaborado a partir de datos del relevamiento de FCS-DS. 2011

Un dato que refleja una falta de perspectiva con respecto al trabajo en red, es que sólo una de cada tres instituciones actualmente en red, ha capacitado a sus miembros para esa forma de trabajo.

Se puede concluir que las redes más que por el convencimiento sobre todo potencial que acarrea, está (salvo excepciones debidas al trabajo específico del trabajador social en lo territorial) centrado en la voluntad de los

dirigentes y como producto de las dificultades para su funcionamiento.

## VII. Cohesión Territorial

De acuerdo al marco conceptual de enfoque de territorio, se analiza el contexto socioeconómico departamental trabajando con el documento de Adrián Rodríguez Miranda (2011)<sup>13</sup>, donde se presenta una mirada al tema de la cohesión territorial a partir de la selección de una serie de indicadores básicos a nivel departamental referidos a cinco grandes dimensiones: Población; Infraestructura; Actividad Económica; Salud y Educación; Empleo, Ingresos y pobreza.

El concepto de *cohesión territorial* es tomado de las definiciones de la Unión Europea, como *el desarrollo equilibrado en toda la región, reduciendo las diferencias estructurales entre ellas, promoviendo la igualdad de oportunidades para todos. Supone promover el desarrollo de todos los territorios y regiones, no sólo respetando la diversidad, sino para poder, a partir de la diferencia, construir ventajas específicas territoriales que contribuyan también al desarrollo del conjunto. Se trata de una visión que no asigna roles de perdedores y ganadores, sino que plantea un espacio en el que cada territorio puede*

<sup>12</sup> Ejemplo de esto es el caso de algunas asociaciones que realizan actividades teatrales con participación de vecinos de la zona.

<sup>13</sup> Rodríguez Miranda, Adrián (2011). *Insumos para formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay*. Programa de Cohesión social y territorial Uruguay Integra. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Área de Políticas Territoriales. Documento de Trabajo N° 14. VNG. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Asistencia Técnica Internacional EuropeAid/126775/C/SER/UY.

*alcanzar su propio desarrollo, considerando como condición la armonía y contribución con el desarrollo del conjunto en el que todos los territorios se integran (en Uruguay el país, en Europa la UE).*

Con esta perspectiva se busca analizar cuáles son las convergencias y divergencias entre los diferentes territorios en términos de variables sociales y económicas que pueden ser medidas y que dan una aproximación al bienestar de sus poblaciones y al grado de desarrollo social y económico (por ejemplo, si el ingreso de los hogares de un departamento es superior o inferior a la media del país).

En el documento de Rodríguez Miranda se presenta una síntesis del estado de cohesión entre departamentos donde se posicionan los departamentos en función del resultado de una serie de indicadores relativos a las dimensiones que se mencionaron. Se presenta un cuadro que sintetiza esa información – extractado de ese trabajo - al que se agregó una columna con lo que llamamos “orden de cohesión territorial”, como el análisis es hecho en términos comparativos entre los departamentos, se hace referencia al lugar en el que dicho indicador posiciona al departamento en una clasificación de 1 a 19, donde 1 es la mejor posición relativa y 19 la peor. Este orden va a servir a efectos comparativos con la información sobre el desarrollo de organizaciones de personas mayores por departamentos.

**Cuadro N° 10.****Síntesis del estado de cohesión entre departamentos**

Depto.	Infraestructura	Actividad Económica	Salud	Educación	Empleo	Ingresos	Pobreza	Orden de Cohesión Territorial
Colonia	F	F	I	F	F	F	F	1
Flores	F	I	F	F	F	F	F	2
Maldonado	F	F	I	F	F	F	F	3
Soriano	F	I	I	I	F	F	F	4
Montevideo	F	F	D	F	F	F	D	5
Canelones	F	F	D	I	I	F	F	6
San José	F	I	F	D	F	I	F	7
Lavalleja	D	F	I	I	D	F	F	8
Florida	I	I	I	F	D	I	F	9
Rocha	D	I	I	F	D	I	F	10
Durazno	I	I	I	I	I	D	F	11
Río Negro	F	I	I	I	D	I	I	12
Paysandú	F	D	I	D	D	I	I	13
Tacuarembó	D	D	F	I	I	D	D	14
Cerro Largo	D	D	I	D	I	D	D	15

Rivera	D	I	I	D	D	D	D	16
Salto	D	D	I	D	I	D	D	17
Artigas	D	D	I	D	D	D	D	18
Treinta y Tres	D	D	D	I	D	D	D	19
Fuente: Rodríguez Miranda, Adrián (2011). Op cit. Pág. 31, tabla 1. Referencia: F= favorable, I= intermedio y D= desfavorable.								

Este cuadro da una visión de conjunto sobre la cohesión entre departamentos, permitiendo apreciar que hay diferencias significativas en términos comparativos, que permiten diferenciar, aunque con matices, al menos tres grupos de situaciones de acuerdo a si tienen un posicionamiento entre intermedio y favorable por contar con mayoría de indicadores favorables (F) en las dimensiones estudiadas; posicionamiento intermedio por tener más peso de indicadores intermedios (I); o posicionamiento entre intermedio y desfavorable por tener más cantidad de indicadores desfavorables (D) en el total de las dimensiones.

Los departamentos mejor posicionados son Colonia, Flores y Maldonado, que presentan un mejor posicionamiento relativo en prácticamente todas las dimensiones analizadas, en las que muestran desempeños, en general, superiores o iguales al promedio. También Soriano se ubica entre los mejores, con ninguna dimensión desfavorable.

Inmediatamente después aparecen Montevideo, Canelones y San José, que presentan también muy buenos desempeños respecto al promedio nacional en la mayoría de las dimensiones, pero muestran algunos problemas que los relegan en la comparación entre departamentos en la dimensión salud (Montevideo y Canelones), educación (San José) y pobreza (Montevideo).

Luego siguen Lavalleja, Florida, Rocha, Durazno y Río Negro, con una situación global que podría ser clasificada como intermedia en el contexto nacional. En el caso de Florida, Durazno y Río Negro muestran desempeños que los sitúan en el promedio de los indicadores para la mayoría de las dimensiones que se analizan, salvo algunas dimensiones en las que presentan posiciones favorables en el contexto nacional (educación y pobreza en Florida, pobreza en Durazno e infraestructura en Río Negro) y otras en las que ocupan posiciones relativas rezagadas (empleo en Florida y Río Negro e ingresos en Durazno). Por otra parte, Lavalleja y Rocha muestran situaciones más heterogéneas, en tanto que la condición global resulta de la combinación de varias dimensiones con posiciones relativas desfavorables y otras favorables, sin que la mayoría de las dimensiones reporten posicionamientos intermedios (sólo en salud y educación Lavalleja tiene un posicionamiento intermedio, mientras que Rocha lo tiene en actividad económica, salud e ingreso).

En una situación global entre intermedia y desfavorable están los departamentos de Paysandú y Tacuarembó. Paysandú muestra una situación heterogénea pero que varía entre posiciones intermedias (salud, ingreso y pobreza) y desfavorables (actividad económica, educación y empleo). Tacuarembó muestra aún más dimensiones que Paysandú con posiciones relativas desfavorables en el contexto nacional (infraestructura, actividad económica, ingreso y pobreza). Solo en una dimensión estos departamentos

muestran un posicionamiento favorable en el contexto país, en infraestructura en el caso de Paysandú y salud en el caso de Tacuarembó.

Por último, hay cinco departamentos que muestran, en general, posiciones relativas desfavorables en casi todas las dimensiones analizadas, además de que no presentan ninguna dimensión con posicionamiento relativo favorable. Se trata de Cerro Largo, Rivera, Salto, Artigas y Treinta y Tres. De esta forma, a nivel del análisis entre departamentos, los del norte y noreste del país aparecen como los más desfavorecidos en términos de convergencia con los desempeños promedio en el contexto nacional para las diferentes dimensiones analizadas.

## VIII. El desarrollo organizacional de las personas mayores y su relación con el desarrollo departamental

Con el objetivo de evaluar el nivel de desarrollo de las organizaciones de adultos mayores a nivel departamental, es necesario comenzar por relacionar la cantidad de organizaciones con la población de personas mayores que hay en ellos, y luego comparar con el contexto socioeconómico departamental.

**Cuadro N° 11.**

**Desarrollo organizacional según indicadores demográficos**

	%A	%ORG	Índice de Desarrollo Organizacional (1)
MONTEVIDEO	43,8	31,8	0,63
ARTIGAS	1,8	1,5	0,72
CANELONES	14,4	15,6	0,94
CERRO LARGO	2,4	1,2	0,45
COLONIA	4,3	8,9	1,82
DURAZNO	1,7	1,5	0,77
FLORES	0,8	0,7	0,77
FLORIDA	2,2	4,5	1,73
LAVALLEJA	2,1	3,0	1,22
MALDONADO	4,1	4,5	0,95
PAYSANDÚ	3,2	4,2	1,13
RÍO NEGRO	1,4	2,2	1,37
RIVERA	2,7	2,2	0,73
ROCHA	2,3	4,2	1,63
SALTO	3,2	2,2	0,61
SAN JOSE	3,1	3,7	1,04
SORIANO	2,5	4,2	1,46
TACUAREMBÓ	2,5	2,2	0,78
TREINTA Y TRES	1,4	1,5	0,90
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: Elaborado en base a microdatos del Censo de Población y Viviendas 2011 y FCS-DS. Relevamiento de Organizaciones de adultos mayores y de personas con discapacidad. Año 2011(1) Índice de Desarrollo Organizacional: (cantidad de organizaciones/cantidad de adultos mayores) x 1000

En el cuadro N° 11 se presenta un resumen de la información, comparando en cada departamento, las proporciones de personas mayores de 65 años y la proporción de organizaciones, ya que la variabilidad en la cantidad de organizaciones puede responder, en gran medida, a la cantidad de potenciales usuarios de las mismas. Por ejemplo, en Flores hay solamente 3 organizaciones, pero la cantidad de mayores es sólo de 3.893 personas, por lo que ambos indicadores son bajos y similares (0.8 y 0.7 respectivamente). En cambio Montevideo, que tiene una cantidad que “se despegó” sensiblemente del resto, tiene una proporción de organizaciones bastante menor que la proporción de personas mayores (31.8 y 43.8 respectivamente). Por su parte Cerro Largo, no sólo tiene pocas organizaciones (5), sino que el indicador de organizaciones es la mitad del de personas adultas mayores (2.4 y 1.2). En el caso de Colonia sucede lo contrario, ya que la proporción de organizaciones duplica a la proporción de personas mayores (8.9 y 4.3 respectivamente).

Se construyó un índice de desarrollo organizacional (IDO), que relaciona directamente la cantidad de organizaciones en cada departamento con la población adulta mayor, donde los resultados mayores a “1” dan cuenta de una posición mejor, y los menores a “1”, de una posición peor en la situación de desarrollo de estas organizaciones en cada departamento. Los departamentos que se encuentran mejor posicionados son Colonia, Florida, Rocha, Soriano y Río Negro. Mientras que los peor posicionados son Cerro Largo, Salto, Montevideo, Artigas y Durazno. En ambos extremos se encuentran Colonia (el mejor posicionado) y Cerro Largo (el peor posicionado). Se destaca el caso de Montevideo que a pesar de su importante cantidad de organizaciones de personas mayores, obtiene un índice bastante más bajo de la unidad (0.63), ubicándose entre las más bajas posiciones.

Una mirada comparativa de la ubicación de los departamentos, de acuerdo a su desarrollo organizacional y su cohesión territorial (Rodríguez Miranda 2011), se presenta en el siguiente cuadro en una clasificación de 1 a 19, donde 1 es la mejor posición relativa y 19 la peor, partiendo de la ordenación del primero de estos índices.

<b>Cuadro N° 12.</b>		
<b>Comparación de índices de desarrollo organizacional y cohesión territorial</b>		
<b>ORDEN DEMOGRÁFICO</b>	<b>ORGANIZACIONAL</b>	<b>ORDEN DE COHESIÓN TERRITORIAL</b>
1	Colonia	1
2	Florida	9
3	Rocha	10
4	Soriano	4
5	Río Negro	12
6	Lavalleja	8
7	Paysandú	13
8	San José	7
9	Canelones	6
10	Maldonado	3
11	Treinta y Tres	19

12	Tacuarembó	14
13	Rivera	16
14	Flores	2
15	Durazno	11
16	Artigas	18
17	Montevideo	5
18	Salto	17
19	Cerro Largo	15

Se describirá la información seleccionando algunos departamentos según su ubicación: Colonia por estar primero en ambos rankings; Canelones y Maldonado que se encuentran en nivel intermedio (9 y 10) del ranking demográfico organizacional; y los cuatro peor posicionados en dicho ranking (Artigas, Montevideo, Salto y Cerro Largo).

El departamento de Colonia es el mejor posicionado en ambos rankings. Con 123.000 habitantes, tiene uno de los mayores índices de envejecimiento (el 16%), y la mayor relación de dependencia de sus mayores con respecto a la población activa (25.6). De acuerdo al estudio citado es uno de los departamentos con mayor población y densidad de población, es la cuarta economía en tamaño, con algo más de peso en el sector secundario de la economía con relación a los otros departamentos del interior. Buen posicionamiento en materia de educación, un ingreso promedio de los hogares entre los más altos, una equidad relativa mayor y bastante menos pobreza que el promedio nacional. Presenta en el contexto nacional un mayor desarrollo relativo, económico y social.

En este contexto, Colonia tiene un total de 36 organizaciones de adultos mayores, que se distribuyen en forma más pareja que en los otros departamentos (33% Hogares, 31% Asociaciones, 31% Clubes y 6% de otros servicios).

Canelones y Maldonado se ubican en un nivel intermedio de ranking demográfico organizacional, mientras que en cohesión territorial el primero está también en un orden que podría considerarse intermedio (6) pero Maldonado se posiciona entre los mejores (3).

Canelones es después de Montevideo, el departamento con mayor cantidad de habitantes (poco más de 520.000), y mayor cantidad de personas mayores de 65 años (cerca de 67.000). Ha tenido un aumento importante en su índice de envejecimiento, de más de 4 puntos porcentuales, el mayor incremento de todos los departamentos. Esto podría estar explicando por qué tiene el número más alto de organizaciones (63) de los departamentos del Interior. Prevalcen los Clubes (60%), luego las Asociaciones con un 25%, Hogares con un 11% y un 3% de otros servicios.

En el estudio de Rodríguez Miranda se señala que es la segunda economía en tamaño de PBI, que se posiciona favorablemente en el contexto nacional en cuanto a infraestructura, especialización industrial y de servicios, buena formación educativa de su población, un ingreso promedio de los hogares de los más altos del país, menor pobreza en términos relativos al contexto nacional y una de las más altas tasas de actividad y empleo. Aunque

estos aspectos se relativizan debido a la heterogeneidad de realidades a su interior, con asentamientos en condiciones precarias, y concentración de problemas en las áreas de educación y salud, referidos especialmente a la población infantil.

Maldonado tiene aproximadamente la misma cantidad de personas mayores que Colonia (19.783), no obstante el índice de envejecimiento y la razón de dependencia son sensiblemente menores (11.6 y 17.7 cada indicador). En el estudio citado se señala que es una de las economías más potentes del país, con buena infraestructura, actividad económica y empleo, con menores problemas de pobreza y con uno de los más altos ingresos de los hogares. Como aspectos negativos se encuentran brechas a cubrir en materia de cobertura de salud y educación, así como falta de equidad en la distribución del ingreso y bastante población en asentamientos irregulares. Como resumen se posiciona a Maldonado entre los departamentos con condiciones favorables en la mayoría de las dimensiones.

No obstante este contexto, en lo que respecta al desarrollo organizacional de personas mayores, se encuentra que la cantidad de instituciones de adultos mayores es de 18, lo que lo lleva a obtener la décima posición en el orden demográfico organizacional. Estas instituciones se concentran principalmente en clubes (44%) y asociaciones (33%). En este mediano desarrollo inciden la baja proporción de personas mayores y de organizaciones de las mismas, aunque su desarrollo socioeconómico lo ubique entre los mejores en el orden de cohesión territorial.

En el índice demográfico organizacional se ubican con peor posicionamiento relativo, los departamentos de Artigas, Montevideo, Salto y Cerro Largo.

Como señala Rodríguez Miranda, Montevideo es el corazón y el cerebro de la economía uruguaya, es el principal departamento según población (40%), según peso en el PBI (55%), tiene las mejores condiciones en materia de infraestructuras, el mayor acceso de los hogares a internet, energía eléctrica y saneamiento, un alto nivel de actividad y bajo desempleo. Como aspectos negativos se señalan, entre otros, el alto porcentaje de población que vive en asentamientos irregulares, alta tasa bruta de mortalidad, concentración del ingreso y la mayor inequidad en la distribución en relación con el resto del país.

Con respecto a las personas mayores, es razonable encontrar la mayor cantidad (203.000, que representan el 44%), como ya se señaló el índice de envejecimiento es elevado (15.4), pero hay departamentos que lo superan, y además se ha mantenido estable según los últimos dos censos. Sus 128 organizaciones representan cerca de la tercera parte (32% aproximadamente), poco más de la mitad son Clubes (52%), una cuarta parte son Asociaciones de jubilados y pensionistas, un 15% son Hogares de ancianos y hay un 10% de otros servicios.

El índice de desarrollo organizacional está más bajo que la unidad (0.63), por lo que se sitúa en el lugar 17 del ranking de dicho índice. Esta situación llevaría a sugerir que es uno de los departamentos a considerar para acciones de apoyo y promoción de instituciones de personas mayores.

Artigas, Salto y Cerro Largo, que ocupan los lugares 16, 18 y 19 en el ranking del índice de desarrollo demográfico organizacional, se sitúan también entre las últimas posiciones del orden de cohesión territorial (18, 17 y 15).

De acuerdo al trabajo que se está siguiendo (Rodríguez, A. 2011), Artigas representa poco más del 2% de la población del país y 4% de la del interior. Es uno de los departamentos de menor densidad, con concentración de la población en el medio urbano, caracterizado por pequeñas ciudades. En cuanto a las condiciones de infraestructura muestra un posicionamiento desfavorable en el contexto nacional, salvo en lo que tiene que ver con el servicio de saneamiento, en el cual muestra un desempeño intermedio. Es una economía que está entre las más pequeñas (lugar 15º en el país, según PBI), mostrando una muy alta especialización primaria. Muestra problemas, o posiciones relativas desfavorables en el contexto nacional, respecto al porcentaje de población sin instrucción y a la formación de su población. Tiene el menor ingreso promedio per cápita de los hogares, la mayor pobreza en términos relativos al contexto nacional, alto porcentaje de población en asentamientos y desempeños por debajo del promedio del interior respecto a las tasas de empleo y desempleo. Se concluye en ese análisis que es necesario una consideración especial de este departamento en términos de reducir la brecha que mantiene con el desarrollo relativo del resto del país.

En este contexto, Artigas cuenta con 6 organizaciones de personas mayores, donde la gran mayoría (4) son Asociaciones de jubilados y pensionistas. Si bien tiene comparativamente poca cantidad de adultos mayores (unos 8.300), la proporción de éstos es mayor que la proporción de organizaciones (1.8 y 1.5), lo que lleva a un índice de desarrollo organizacional por debajo de la unidad (0.72).

Salto es un departamento relativamente importante en población (lugar 4to), con cerca de 15.000 habitantes mayores de 65 años, un índice de envejecimiento de cerca del 12%. También es importante el tamaño de su economía (relativo medio – alto según PIB para el interior del país, aunque inferior a las economías de mayor porte del interior que son Canelones, Maldonado y Colonia, de acuerdo al estudio de Adrián Rodríguez). Los ingresos son medios –bajos, y los valores de las tasas de actividad y empleo tienen desempeños por debajo del promedio del interior. También muestra problemas de pobreza, y menores niveles en educación y salud. Se concluye en ese análisis que a pesar de algunos buenos indicadores (por ejemplo saneamiento, acceso a internet, gran dotación relativa de técnicos y profesionales) se trata de un departamento desfavorecido y con importantes brechas a cubrir respecto a los mejores desempeños en el contexto nacional en diversas áreas.

Con respecto a organizaciones de mayores, Salto cuenta con 9 (4 asociaciones, 2 hogares, 2 clubes y un servicio de UNI3), que representan una proporción más baja que la proporción de mayores (2.2 la primera y 3.2 la segunda).

El de peor ubicación en el ranking del índice demográfico organizacional es el departamento de Cerro Largo, y tiene la ubicación 15 en 19, en el orden de cohesión territorial, de acuerdo al estudio de Rodríguez Miranda (2011). En este se explica que es un departamento de tamaño intermedio en el país según población (2,7% de la población total y 4,5% de la población del interior), con baja densidad de población y un porcentaje de población rural algo superior al promedio para el interior. También es una economía intermedia en el contexto nacional (lugar 11; 2% del PBI nacional), al tiempo que muestra un perfil de alta especialización primaria con menor peso de la industria y servicios que el promedio del interior. En cuanto a las condiciones de infraestructura muestra un posicionamiento desfavorable en el contexto nacional, con baja densidad de la red vial, y menor acceso de los hogares a internet y energía eléctrica en relación con los valores promedio para el interior. En el acceso a saneamiento muestra una posición intermedia, ocupando el lugar 12 en el contexto nacional. A nivel de la cobertura de salud no tiene un

mal desempeño relativo, pero sí muestra problemas en lo que refiere a la mortalidad infantil. Por otro lado, presenta una porción de la población sin instrucción similar al promedio para el país, mientras que tiene desempeños relativos entre malos y muy malos referidos a la formación de la población de 25 a 65 años. A su vez, tiene un ingreso de los hogares de los más bajos del país, un desempeño entre intermedio y rezagado en lo que respecta a la equidad en la distribución del ingreso, y una pobreza alta dentro del contexto nacional.

Con respecto a las organizaciones de personas mayores, Cerro Largo cuenta con 5, de las cuales 3 son Hogares de ancianos, una Asociación de jubilados y pensionistas y un servicio de UNI3. Al comparar con la cantidad de personas mayores, la relación se encuentra muy por debajo de la unidad, alcanzando tan sólo un 0.45.

La información analizada en cada departamento, sobre el desarrollo organizacional y el contexto socioeconómico, pretende aportar insumos para la definición de acciones de trabajo en territorio.

## **IX. Consideraciones finales**

Desde una perspectiva de cohesión territorial, el apoyo que se brinda desde el Banco de Previsión Social a las organizaciones de personas adultas mayores, permite dos niveles de actuación: construcción y desarrollo, integrando al diagnóstico y planificación, la situación de la dimensión espacial. Fomentando la creación donde se necesite, y acompañando procesos de desarrollo, mejora y extensión donde el diagnóstico lo indique.

Los factores a considerar son, ubicación y suficiencia. La ubicación en el contexto territorial debería priorizar las que se encuentran en áreas geográficas más rezagadas (construyendo y/o desarrollando las que están). En función de la necesidad de suficiencia se debería promover su creación donde sean pocas en relación a la población que potencialmente pueden atender. Si ambos factores se conjugan por lo negativo (insuficientes y en zonas rezagadas), la priorización está clara.

Más allá de una cuestión de equidad, la búsqueda de un desarrollo equilibrado del país, requiere una cohesión territorial que, reconociendo la diversidad de las regiones, promueva la igualdad de oportunidades para todas, en el entendido que el desarrollo de las partes contribuye al bienestar y progreso del conjunto.

El estudio realizado permitió identificar algunos departamentos con bajo nivel de desarrollo de las organizaciones de personas mayores, no sólo por la cantidad de las mismas, sino por la relación entre esa cantidad y su población de mayor edad. Entre ellos, Artigas, Salto y Cerro Largo, se caracterizan también por su bajo nivel de desarrollo socioeconómico en relación al resto de los departamentos. También Montevideo se sitúa entre los de menor desarrollo relativo de sus organizaciones. Pese a contar con la mayor cantidad, se puede considerar que son insuficientes en relación al tamaño de su población adulta mayor, su posición en el orden de cohesión territorial por los indicadores socio económicos es más favorable.

El trabajo en red, puede formar parte de la estrategia de desarrollo de las organizaciones, especialmente si no está centrado en la resolución de problemas, sino en la generación de oportunidades. En este sentido también hay dos niveles de actuación, construcción y

dinamización. En ambos, las organizaciones amplían su alcance, miran el territorio más allá del espacio particular en que trabajan. Luego de construidas, la dinamización amplía las posibilidades de interrelación, descubriendo las distintas organizaciones que están en la zona, conociendo los aportes que brindan a la comunidad y qué elementos pueden ser complementarios para establecer acciones comunes.

El estudio muestra que menos de la tercera parte de las organizaciones de adultos mayores trabajan en red con otras organizaciones, y que la mayoría de ellas trabaja en esta modalidad a fin de resolver problemas y carencias. Parecería que no existe un convencimiento cabal sobre el potencial que tienen las redes, siendo ésta una oportunidad de mejora para el trabajo social.

Los planes de fortalecimiento de la sociedad civil organizada, en este caso de organizaciones de personas mayores, deberían realizarse teniendo en consideración las fortalezas y debilidades del contexto en que se encuentran, apoyando y buscando el apoyo de otros actores zonales, lo que contribuiría por un lado a promover su mejor desempeño, y por otro, a participar en procesos de desarrollo local.

## X. Referencias Bibliográficas

- Dpto. de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Informe “Censo a Organizaciones de Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad”. En BPS-AGSS. Comentarios de Seguridad Social. N° 38, Diciembre 2012.
- Ley N° 18.567. *Descentralización política y participación ciudadana*. De 13 de setiembre de 2009
- ONU Grupo de Trabajo “Composición Abierta sobre Envejecimiento” Resolución 65/182 del 21 de diciembre de 2010
- Packman, Marcelo (1995). *Redes, el lenguaje de los vínculos*. Ed. Paidós. Argentina.
- Rodríguez Miranda, Adrián (2011). *Insumos para formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay*. Programa de Cohesión social y territorial Uruguay Integra. Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Área de Políticas Territoriales. Documento de Trabajo N° 14. VNG. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Asistencia Técnica Internacional EuropeAid/126775/C/SER/UY.
- Schneider, S. y Peyré, I. (2005) *Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*. En Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, p. 71-102. [www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf](http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf)
- Sirlin, Claudia (2006). *Redes de apoyo para adultos mayores: Acciones del Banco de Previsión Social*. Documento base para la exposición sobre el tema *Redes de apoyo al Adulto Mayor* a cargo del Banco de Previsión Social en el II Congreso Mercosur de Gerontología y Geriatria y III Congreso Uruguayo de Gerontología y Geriatria realizado los días 29, 30 y 31 de Octubre de 2006 en Punta del Este – Departamento de Maldonado – Uruguay.