

Instituto Nacional de las Personas Mayores

El presente informe sistematiza y presenta algunos de los puntos centrales del proceso de trabajo realizado en los últimos 10 años, desde que fue creado el Instituto Nacional de las Personas Mayores en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a partir de la Ley N°18.617/09.

En la última década, Uruguay ha tenido importantes avances normativos en distintas temáticas y que impactan en distintos grupos de población que consagran derechos y afianzan perspectivas conceptuales desde enfoques integrales de derechos humanos. Las personas mayores también han formado parte de estos procesos, tanto es así que Uruguay ha sido el primer país en aprobar y completar todo el proceso jurídico referido a la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en 2016.

En el año 2009 se crea por ley el Instituto Nacional de las Personas Mayores (en adelante Inmayores) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), como organismo rector en políticas de vejez y envejecimiento. Sus competencias son la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales de las personas mayores.

A través de la misma ley, se crea el Consejo Consultivo de Inmayores, órgano de propuesta y asesoramiento en materia de políticas dirigidas a las personas mayores. Este Consejo está integrado por la sociedad civil organizada (Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (Redam) y Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (Onajpu)), por actores estatales (Ministerio de Salud (MS), Banco de Previsión Social (BPS), Congreso de Intendentes) y por la academia (Cátedra de Geriátrica y Gerontología de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República).

En esta década de trabajo se identifican cuatro hitos en relación a la protección de los derechos de las personas mayores en Uruguay:

1. Creación de una institucionalidad especializada y rectora en envejecimiento y vejez.

Inmayores, de acuerdo a lo que establece la Ley N°18.617, funciona bajo la órbita del Mides, por lo cual, comparte la misma misión institucional de coordinación - tanto a nivel sectorial como territorial-, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos en las materias de su competencia. Ello conduce a consolidar políticas sociales de carácter redistributivo y progresivo.

Desde la creación del Inmayores se trabaja fuertemente en la incorporación del paradigma de derechos humanos sobre las personas mayores. Esta tarea es clave en el desarrollo de la visión y acuerdos de trabajo que Inmayores concreta tanto a nivel nacional como regional e internacional. En este último caso ha asumido el rol de punto focal en el seguimiento de agendas regionales e internacionales en los temas de envejecimiento y vejez. A modo de ejemplo, se menciona su participación en las Conferencias Regionales de Envejecimiento y Vejez, y de Población y Desarrollo (ambas en la órbita de CEPAL), en los Grupos de trabajo de composición abierta sobre Envejecimiento de ONU, en el Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA y el seguimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 que coordina la CEPAL.

Por otra parte, el rol rector que asume Inmayores ha implicado la generación de información y conocimiento. En este sentido, Inmayores ha construido el [Sistema de Información de Vejez y Envejecimiento \(SIVE\)](#). El SIVE produce, sistematiza y pone a disposición de la sociedad de forma continua la información disponible sobre personas mayores en forma accesible y oportuna. Este ejercicio contribuye al diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de envejecimiento y vejez.

Asimismo, Inmayores en su trabajo diario, pone en discusión prejuicios, estereotipos y formas de concebir a las personas mayores. Por este motivo, cuenta con el área de Capacitación y Sensibilización cuyas acciones están dirigidas a la transformación del sentido social de la vejez. Este ejercicio permite que Inmayores oriente a otros organismos y a la sociedad civil en la incorporación de la perspectiva de protección de los derechos de las personas mayores. En este sentido, se ha sensibilizado y capacitado a funcionarios/as del Mides, de las intendencias departamentales, del Ministerio del Interior y a la propia sociedad civil.

Sumado a ello, el rol de monitoreo de Inmayores ha permitido identificar vacíos en las políticas públicas sobre vejez y en consecuencia, implementar experiencias innovadoras como es el caso del primer servicio público de atención a situaciones de abuso y maltrato intrafamiliar para personas mayores que residen en Montevideo y zona Metropolitana y el servicio de atención a personas mayores en situación de vulnerabilidad y/o alto riesgo

2. La incorporación del paradigma de derechos humanos ha modificado los marcos normativos nacionales, ampliando responsabilidades y competencias por parte del Estado.

Uruguay cuenta desde los últimos años con una serie de normativas específicas para personas mayores en materia de derechos humanos, la que se consolida con la ratificación de la [Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores](#) (en adelante Convención) por parte del Estado uruguayo. El 24 de agosto de 2016, la Cámara de Senadores y de Diputados, reunidos en Asamblea General la aprueban y se convierte en ley (Ley N° 19.430). La aprobación de la Convención ha significado un gran avance en el cambio de paradigma en torno a la vejez y el envejecimiento ubicando a las personas mayores como sujetos de derecho. Este tratado unifica la dispersión de instrumentos normativos existentes y otorga mayor visibilidad a la vejez y al envejecimiento.

Por otro lado, es un hito para la perspectiva de derechos humanos en la agenda de envejecimiento y vejez, la aprobación de la Ley n° 19.353. Fue promulgada en noviembre de 2015 y reconoce el derecho a los cuidados de las personas mayores en situación de dependencia. Esta Ley crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados que tiene como cometido el desarrollo de acciones de atención directa a las actividades y necesidades básicas de la vida diaria de las personas que se encuentran en situación de dependencia. Además, comprende un conjunto articulado de nuevas prestaciones, coordinación, consolidación y expansión de servicios existentes, entre ellas, la regulación de las condiciones de trabajo y la capacitación de las personas que cumplen servicios de cuidados.

Otra normativa que constituye un hito es la aprobación del decreto 356/16 que organiza lo dispuesto por la Ley N° 19.353 de 27 de noviembre de 2015 en sus artículos 517 y 518 y la Ley N° 17.066 del 24 de diciembre de 1998. Este decreto supone un cambio normativo en la regulación de los centros de cuidados de larga estadía para personas mayores. De esta forma, se garantizan los estándares de calidad en los cuidados, al incorporar el enfoque socio-sanitario, amparado desde el paradigma de derechos humanos. En este marco, se trabaja en coordinación permanente con el Ministerio de Salud en el establecimiento de estrategias para mejorar la atención. Se destaca al respecto la puesta en funcionamiento de un sistema de registro en línea para centros de cuidados y la conformación de un equipo técnico de fiscalización y orientación a los establecimientos en los marcos normativos que exige la normativa. Estas acciones conducen a cumplir con los criterios de protección de derechos de los usuarios/as de estos servicios.

3. Creación de agendas de trabajo interinstitucionales.

El Consejo Consultivo es un espacio de coordinación que se ha mantenido desde la conformación de Inmayores. La ley de creación del Instituto mandata el funcionamiento de este órgano de composición mixta por estar integrado por la sociedad civil, instituciones del Estado y la academia.

Inmayores también participa de la Comisión Interdepartamental de Personas Mayores (CIPEM), en la cual participan todas las áreas de personas mayores que funcionan en las intendencias departamentales. Además, integra la Comisión de Dependencia del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en un rol de monitoreo sobre las personas mayores. Otros espacios en los que participa son La Comisión Sectorial de Población y Desarrollo (CSPD) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) en todo el país.

Por otro lado, Inmayores coordinó el proceso de articulación institucional y político que dio lugar a la puesta en práctica de dos Planes Nacionales dirigidos a las personas mayores. Las acciones de los Planes Nacionales fueron acordadas por los organismos que integran el Consejo Consultivo.

En este sentido, el 1º de octubre del año 2012 se publicó el [Primer Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez](#) (en adelante Primer Plan), cuya vigencia fue en el período contemplado entre los años 2013-2015. Este establece por primera vez los lineamientos que articulan las estrategias y acciones del Estado dirigidas al bienestar de las personas mayores. Su principal objetivo es organizar las políticas de envejecimiento y vejez desde la perspectiva de derechos humanos.

Una vez finalizada la vigencia del Primer Plan, se presenta el 1º octubre del 2016 el [Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez](#) (en adelante Segundo Plan), para el período contemplado entre los años 2016 y 2019. Este cuenta con varias acciones a dirigidas a las personas mayores, las cuales también han comprometido la coordinación y articulación de distintos organismos del Estado.

Su principal desafío es seguir avanzando en la perspectiva de derechos, por lo tanto, toma como insumo el Primer Plan y además, se estructura a partir de los derechos que se proclaman en la Convención. El Segundo Plan constituye el instrumento donde se plasman los compromisos en materia de envejecimiento y vejez de los organismos del Estado y busca trazar el curso de la interacción de las políticas públicas que abordan este tema para los próximos años. Este Segundo Plan pone énfasis en aspectos como el derecho al cuidado, el acceso a la justicia e igualdad de oportunidades, acceso prioritario a servicios y políticas públicas, mecanismos de protección a situaciones de abuso y maltrato, derecho a la participación y toma de decisiones en espacios de definición de política pública, entre otros.

Es importante señalar que los planes son agendas estratégicas que permiten establecer acuerdos marco a nivel intersectorial y dar seguimiento a los programas que están en ejecución.

4. Trabajo con organizaciones de personas mayores

En el año 2009 se crea un espacio de trabajo con la sociedad civil organizada de personas mayores y se conforma la Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (Redam) a nivel nacional.

La Redam está constituida por la unión de un importante número de organizaciones y agrupaciones de todo el país, integradas por personas mayores y/o por organizaciones relacionadas con la vejez y el envejecimiento. Forman parte de ella, agrupaciones de personas mayores, clubes de abuelos, asociaciones de jubilados y pensionistas, universidades para la tercera edad, hogares de ancianos, organizaciones de mujeres, todo lo cual da cuenta de su heterogeneidad.

A lo largo de estos años, la Redam ha establecido un vínculo de trabajo con el Estado, en particular con Inmayores, a partir del reconocimiento y la promoción del ejercicio de su derecho a la participación. La forma de organización en red le ha permitido por un lado, funcionar como un espacio de trabajo común, abierto y amplio que busca defender y promover los derechos de las personas mayores y por otro lado, posibilitar su propio proceso de construcción como sujeto político con una identidad colectiva propia.

En el vínculo entre Inmayores y la Redam, se han desarrollado diversas actividades que conducen al fortalecimiento de la participación política de la Redam. A modo de ejemplo, se han realizado Encuentros Nacionales y Regionales de frecuencia anual, actividades en el Parlamento sobre Personas Mayores Parlamentarias por un día, Plenarios de frecuencia bimestral, diversas acciones de visibilidad pública y talleres de sensibilización en los departamentos donde funcionan las redes. También la Redam ha participado de instancias a nivel internacional donde se ha presentado el posicionamiento de la sociedad civil en relación a los temas de envejecimiento y vejez.

Conclusiones

El reconocimiento de los derechos de las personas mayores es producto de la conjunción de los hitos mencionados anteriormente. Es decir, el ordenamiento normativo alcanzado a través de la aprobación de la Convención Interamericana, la creación de un organismo rector como Inmayores y la incorporación de la temática de envejecimiento y vejez en las distintas agendas de población a nivel nacional e internacional ha contribuido en esa dirección. A ello se le suma el trabajo directo con la sociedad civil en marcos de discusión y acuerdos.

Todos estos elementos generan un proceso de avanzada en la región, ya que se establecen las responsabilidades del Estado en mecanismos efectivos de protección de derechos, los cuales impactan en la dignidad de las personas mayores.

Tabla 1. Hitos de la última década en materia de incorporación de la perspectiva de derechos a la agenda de envejecimiento y vejez.



Fuente: Elaboración propia.

Principales líneas de trabajo en proceso

- Avanzar en la gestión de las denuncias recibidas por Inmayores a los establecimientos, sus procesos de habilitación y seguimiento.
- Continuar con el proceso de implementación del PACP (Programa de apoyo al cuidado permanente) en acuerdo con el MS y la Secretaría de Cuidados, definiendo en conjunto el protocolo de realojo de residentes de establecimientos de larga estadía en los procesos de cierre.
- Continuar con el trabajo de creación del nuevo Sistema de Gestión Informático, en conjunto con la División de Informática y Dinem.
- Continuar la Capacitación y Sensibilización sobre la vejez y el envejecimiento desde el enfoque de derechos humanos tanto de manera presencial como desde la nueva herramienta virtual.
- Continuar con la producción de conocimiento en materia de envejecimiento y vejez, fortaleciendo al Sistema de Información sobre Vejez y Envejecimiento (SIVE) y priorizando áreas con vacíos de información (discriminación por edad, violencia hacia las personas mayores).
- Fortalecer el trabajo regional de promoción de los derechos humanos de las personas mayores y de difusión de la Convención Interamericana, promoviendo su ratificación por otros países y haciendo seguimiento a la implementación de la misma a nivel nacional.
- Incrementar el presupuesto del Instituto Nacional de las Personas Mayores.
- Reforzar los equipos técnicos en todas las áreas (fiscalización, un referente por departamento, servicios, capacitación).
- Evaluar la viabilidad de continuar con el Convenio Mides-Asociación de Profesionales para el Estudio Social e Integral (Apepsi), vencimiento 07/07/2020.
- Continuar y ampliar el alcance del Servicio de Atención a Personas Mayores en Situación de Abuso y /o Maltrato y del Servicio de Atención a Personas Mayores en Situación de Vulnerabilidad y/o Alto Riesgo (fortalecimiento del equipo técnico e incremento de recursos materiales como pañales, colchones, canastas de alimentos, cupos especiales de Tarjeta Uruguay Social, etc.). Para ello es fundamental fortalecer las estrategias de abordaje de situaciones de violencia hacia personas mayores, y situaciones de vulnerabilidad en los territorios.
- Fortalecer la articulación y comunicación interinstitucional fundamentalmente a través de la elaboración de protocolos de actuación.
- Continuar con el trabajo de promoción de la participación de las personas mayores, a través de la Redam.
- Fortalecer la coordinación intra e interinstitucional en los territorios, a través de la figura de los/as referentes territoriales.