



Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe

13 al 15 de diciembre de 2022 - CEPAL, Santiago de Chile

El Instituto Nacional de las Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, en su carácter de Punto Focal para la *Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe*, tuvo a su cargo la elaboración del informe nacional sobre la aplicación del *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*.

Para la confección del informe contamos con la colaboración del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la División de Población de la CEPAL. A la coordinación y a todos los expertos agradecemos especialmente su invaluable asistencia técnica. A su vez, queremos expresar nuestro profundo agradecimiento al equipo técnico de la oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay, quien también fue un importante aliado en la implementación de este proceso. Con el cometido de realizar una evaluación y reflexión integrada, que tomara en consideración las perspectivas y visiones de cada uno de los actores involucrados en esta materia, permítanme destacar las valiosas contribuciones al informe de parte de la academia y, especialmente de la Universidad de la República y de la sociedad civil organizada, representada por la Red de Personas Mayores y por la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas de Uruguay (Onajpu).

El trabajo colaborativo, la articulación interinstitucional e intersectorial hizo posible la elaboración de un informe evaluativo que contemplara los avances y desafíos a escala nacional y que, por lo tanto, tomara en consideración todas las dimensiones, social, económica, cultural, política y ambiental que integran la vida de las personas mayores en nuestro país.

En base a las tres metas establecidas en la *Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe*, a continuación, presento los ejes principales que resumen los avances nacionales

más destacados en cuanto al cumplimiento del *Plan de Acción Internacional de Madrid* para el período 2017-2021.

En términos generales, puede decirse que Uruguay ha recorrido un camino ininterrumpido en favor de políticas sobre envejecimiento y vejez sustentadas en una perspectiva de derechos humanos, la cual concibe a las personas mayores como sujetos de derechos, con capacidad de incidir, reclamar y no sólo como meros beneficiarios de servicios y bienes públicos. Este enfoque, que se asienta en una comprensión positiva y no discriminatoria de las personas mayores, se manifiesta en avances normativos y en avances institucionales.

En referencia a los avances normativos, estos se relacionan con el establecimiento de un conjunto robusto, coherente y alineado de normas vinculadas con la protección de los derechos humanos de las personas mayores. Esta legitimidad normativa representa un importante avance ya que ha impactado no sólo en el cambio de paradigma sobre la vejez sino también en la forma de gestionar la política pública caracterizada cada vez más por la importancia dada a la colaboración; innovación; participación ciudadana; transparencia y rendición de cuentas.

Dentro de las leyes que marcan este rumbo destacamos:

- La Ley n.º 18.617 de creación del Instituto Nacional de Personas Mayores como organismo rector, especializado y dirigido en forma exclusiva al abordaje de este grupo específico para la protección y promoción de sus derechos. Este instituto se basa en una mirada y abordaje integral de las personas mayores en todas sus dimensiones: social, económica, psicológica y biológica.

- La Ley n.º 19.430 Aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada en la Organización de Estados Americanos (OEA). La Convención, primer instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial de derechos humanos para personas mayores, además de colocar por primera vez las desigualdades de género y temas que previamente eran tratados de forma marginal, como la violencia y el maltrato en la vejez, representa un cambio de paradigma en la comprensión de la vejez respecto oficiando como brújula en materia de protección y promoción de los derechos de las personas mayores.

- La Ley n.º 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en género. Esta ley tiene como objeto

garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género.

-La Ley n.º 19.353 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados entre cuya población destinataria se encuentran (además de los niños/as y personas con discapacidad), las personas mayores de 65 años que carecen de autonomía para desarrollar actividades y atender por sí mismas las necesidades básicas de la vida cotidiana.

Respecto de los avances institucionales, estamos haciendo referencia a un proceso de mejora continua que Uruguay viene desarrollando para consolidar una institucionalidad pública basada en un enfoque de derechos. Esto implica considerar entre otras dimensiones:

* La articulación intersectorial como mecanismo para definir prioridades nacionales. Esto requiere de una adecuada coordinación interinstitucional, con actores del sector público, privado, academia y sociedad civil. El Consejo Consultivo de Inmayores se convierte en un espacio privilegiado para avanzar en la articulación y en la creación de sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos intersectoriales. Un ejemplo de esto, vinculado con la META B es el proceso de trabajo entre el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de las Personas Mayores y el Ministerio de Salud Pública, tendiente a la consolidación de un enfoque sociosanitario en la atención de las personas mayores que residen en establecimientos de larga estadía (Elepem). La Ley n.º 19.355 de Presupuesto Nacional en su artículo 518 le asigna al Ministerio de Desarrollo Social la competencia de regulación y contralor referente a la materia social de los establecimientos que brindan cuidados a personas mayores. El Decreto n.º 356 reglamentó las leyes n.º 17.066 que atribuye al Ministerio de Salud Pública las competencias de regulación, fiscalización y habilitación de los establecimientos. Otra práctica exitosa en términos de articulación interinstitucional tiene que ver con la consolidación del Programa Asistencia a la Vejez, el cual implica una transferencia no contributiva para personas entre 65 y 69 años que integran hogares con carencias críticas, en situación de pobreza extrema o indigencia. Este programa fue creado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y la articulación que lleva a cabo con el Banco de Previsión Social constituye uno de los éxitos del programa. En cuanto a la promoción del derecho a la educación para toda la vida, consideramos que el fortalecimiento de los procesos de coordinación entre actores académicos (Universidad de la República); organizaciones sociales (UNI 3) y actores gubernamentales como el Ministerio de Educación y Cultura, la

Administración Nacional de Educación, el Ministerio Desarrollo Social, el Instituto Nacional de la Juventud, favoreció la generación de propuestas educativas para persona mayores en pequeñas localidades y zonas rurales y para personas con discapacidad.

* Espacios de participación ciudadana institucionalizada, lo cual tiene vinculación con la META A. Se concibe a la participación ciudadana como la incidencia en el proceso de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Previo a la irrupción de la pandemia por covid-19, Inmayores venía implementando una estrategia orientada hacia la incorporación de la sociedad civil en los procesos de gestión de política pública. En el escenario de la pandemia se procuró que las medidas de distanciamiento social no afectaran la participación de las personas mayores. Para esto, se favoreció el uso de plataformas digitales previamente existentes a través de instancias de capacitación dirigidas a personas mayores por medio del Programa Ibirapitá, el cual tiene por objeto promover la inclusión digital de este sector de la población.

En cuanto a procesos de participación, se destaca al Consejo Consultivo de Inmayores como espacio privilegiado para la participación en el proceso de elaboración de acciones públicas teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad civil. En particular, mencionamos la elaboración de dos Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez, 2013-2015 y 2016-2019.

* La descentralización territorial como clave para asegurar el acceso a los servicios y programas a todas las personas mayores residentes en el territorio nacional. Uno de los cometidos de Inmayores es la descentralización de las políticas públicas de envejecimiento y vejez. Esto se realiza a través de una de las áreas del instituto, la División de Descentralización, creada especialmente para hacer accesible la atención de personas mayores en las comunidades a escala departamental y local.

* La capacitación y profesionalización de funcionarios públicos que trabajan con personas mayores. En este aspecto se destaca la creación de un programa de profesionalización en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, el cual pone el foco en la población destinataria de los cuidados como en los mismos cuidadores. La estrategia consiste en un proceso de mejora continua que tiene por objeto mejorar la calidad de los cuidados, desde una mirada y abordaje integral y en clave de derechos.

* La integralidad de las acciones públicas, a los efectos de promover un enfoque integral de las personas mayores, el cual tome en cuenta todas las dimensiones de la vida en sociedad. En este punto podemos mencionar que Uruguay cuenta desde 2017 con una Ley de Salud Mental (Ley Nº 19.529)

que tiene por objeto garantizar el derecho a la protección de la salud mental de los residentes en el país. En el marco de la pandemia por COVID-19, se llevaron a cabo medidas y acciones tendientes a atender la salud mental en las personas mayores.

En cuanto a los desafíos, Uruguay no escapa a los retos que implica el envejecimiento mundial. Con una población total de 3.541.859 personas, 524.129 son mayores de 65 años o más y representan el 14.8 % de la población. El índice de envejecimiento en el país ha ido en aumento a lo largo de los años, pasando de 50,86 en 1996 a 75,84 en 2021 (INE, 2021a). En este contexto, en el que el país se encuentra en un proceso de transición demográfica avanzada, las acciones llevadas a cabo en el marco del Plan de Acción de Madrid han significado un gran avance en varios aspectos como ser en el reconocimiento y la protección jurídica de los derechos humanos de las personas mayores. La aprobación de instrumentos internacionales y su concreción en políticas públicas debe de entenderse como parte de procesos más globales en permanente revisión. La Convención Interamericana representa un contexto oportuno para dar continuidad y reforzar las metas establecidas en el plan de acción y el enfoque de derechos humanos en el diseño de la política pública sobre vejez. Además, desde una visión multidimensional del envejecimiento y vejez, la Convención propone un abordaje desde la interseccionalidad al colocar por primera vez las desigualdades de género y temas que previamente eran tratados de forma marginal, como la violencia y el maltrato en la vejez. No obstante, la aplicación efectiva y oportuna de los derechos consagrados, no está exenta de obstáculos y, por ende, de desafíos a enfrentar.

Aún coexiste junto con el paradigma de derechos, concepciones más tradicionales que colocan retos para garantizar la igualdad en el acceso y ejercicio pleno de derechos. Uno de los aspectos fundamentales para pasar del discurso a la acción es la creación de espacios de participación; la promoción de la articulación interinstitucional e intersectorial, la descentralización territorial, la profesionalización funcional y la sensibilización a la población para consolidar un abordaje integral, que incluya la perspectiva de género y el enfoque de derechos, concibiendo a las personas mayores como titulares de derechos y a la vejez desde una perspectiva positiva y no discriminatoria en el combate al edadismo y discriminación por razones de edad.

Esto supone necesariamente una orientación de política pública sobre vejez en clave de derechos humanos, como marco de referencia para una acción que permita revertir las situaciones de desigualdad y discriminación garantizando de esta manera el ejercicio pleno de los derechos de las

mayores.

El desafío principal consiste en dar continuidad a procesos de trabajo que contribuyan a consolidar la perspectiva de derechos humanos en la política pública sobre envejecimiento y vejez en el Uruguay.

En este escenario, la cooperación internacional y fundamentalmente la Cooperación Sur-Sur y Triangular se hace cada vez más urgente. La necesidad de aunar esfuerzos, de crear sinergias, de construir conocimiento que nos permita diseñar políticas públicas de calidad, de generar cadenas de valor y de resultados que transforman la vida de las personas mayores, de identificar, intercambiar y compartir experiencias positivas y propuestas innovadoras.

Uruguay refuerza su compromiso en este sentido dando continuidad a la promoción de espacios como este, en un contexto internacional que nos encuentre trabajando colaborativamente en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y realizando nuestro mayor esfuerzo para que ninguna persona mayor quede atrás.