

Segundo Plan Nacional
de Envejecimiento y Vejez 2016 - 2019
Seguimiento a dos años de implementación



Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019
Seguimiento a dos años de implementación

Presenta:

Ministerio de Desarrollo Social

Marina Arismendi- ministra

Instituto Nacional de las Personas Mayores

Adriana Rovira-directora

Elaboración del documento:

Paula Morales

Andrea Palma

Valentina Perrotta

Adriana Rovira

Relevamiento de información:

Leonor Bruno

Cecilia Dominioni

Andrea Fernández

Sara García

Karina Martínez

Ivana Roquetta

Sabrina Rossi

Edición y estilo:

Karina Martínez

Montevideo, octubre de 2018.

Ministerio de Desarrollo Social

Instituto Nacional de las Personas Mayores

Mercedes 1227 · CP. 11200

Tel/ Fax: (598) 2400.03.02 int 5601

inmayores@mides.gub.uy / inmayores.mides.gub.uy

Montevideo, Uruguay

ISBN: 978-9974-715-79-0

Diseño: Roberto Cancro

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los y las, dificulte la lectura. En este sentido, se ha usado el genérico, tanto femenino como masculino.



ÍNDICE

1. Presentación	10
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos.....	11
2. Contexto	12
3. Metodología y proceso de trabajo	14
3.1 Diseño y validación de matriz de indicadores.....	14
3.2 Relevamiento de datos.....	17
3.3 Sistematización de la información.....	18
3.4 Análisis, elaboración de informe y validación.....	21
3.5 Consideraciones metodológicas.....	22
4. Presentación de resultados y análisis	23
4.1 Acciones con desarrollo avanzado.....	25
4.2 Acciones en desarrollo.....	38
4.3 Acciones sin desarrollo aparente.....	57
5. Limitaciones y fortalezas	64
6. Reflexiones finales	65
7. Glosario de Siglas	68
8. Bibliografía	72
9. Anexo	74

Índice de cuadros

CUADRO Nº 1: Acciones con desarrollo avanzado en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Talleres, capacitaciones y seminarios.	26
CUADRO Nº 2: Acciones con desarrollo avanzado en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Formación.	28
CUADRO Nº 3: Acciones con desarrollo avanzado en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Herramientas de difusión.	29
CUADRO Nº 4: Acciones con desarrollo avanzado en Ejercicio efectivo de derechos. Subcategoría: Acceso a programas, servicios y dispositivos públicos.	31
CUADRO Nº 5: Acciones con desarrollo avanzado en Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Generación de conocimiento.	34
CUADRO Nº 6: Acciones con desarrollo avanzado en Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Nueva normativa.	35
CUADRO Nº 7: Acciones con desarrollo avanzado en Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Generación de espacios.	35
CUADRO Nº 8: Acciones en desarrollo en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Talleres, capacitaciones y seminarios.	39

CUADRO Nº 9: Acciones en desarrollo en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Formación.	41	CUADRO Nº 17: Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Generación de conocimiento.	54
CUADRO Nº 10: Acciones en desarrollo en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Herramientas de difusión.	42	CUADRO Nº 18: Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Nueva normativa.	55
CUADRO Nº 11: Acciones en desarrollo en Ejercicio efectivo de derechos. Subcategoría: Acceso a programas, servicios y dispositivos públicos.	44	CUADRO Nº 19: Acciones sin desarrollo aparente en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Sensibilización.	58
CUADRO Nº 12: Acciones en desarrollo en Ejercicio efectivo de derechos. Subcategoría: Participación.	46	CUADRO Nº 20: Acciones sin desarrollo aparente en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Formación.	59
CUADRO Nº 13: Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Mejora de la gestión.	49	CUADRO Nº 21: Acciones sin desarrollo aparente en Sensibilización y capacitación. Subcategoría: Herramientas de difusión.	59
CUADRO Nº 14: Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Generación de espacios.	50	CUADRO Nº 22: Acciones sin desarrollo aparente en Ejercicio efectivo de derechos. Subcategoría: Acceso a programas, servicios y dispositivos públicos.	61
CUADRO Nº 15: Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Mejora de la coordinación.	52	CUADRO Nº 23: Acciones sin desarrollo aparente de Fortalecimiento Institucional. Subcategoría: Coordinación interinstitucional.	61
CUADRO Nº 16: Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional. Subcategoría: Mejora de las capacidades.	53	CUADRO Nº 24: Acciones sin desarrollo aparente de Fortalecimiento Institucional. Subcategoría: Generación de espacios.	62
		CUADRO Nº 25: Acciones sin desarrollo aparente de Fortalecimiento Institucional. Subcategoría: Mejora de la gestión.	63

Prólogo

El Instituto Nacional de las Personas Mayores se encuentra trabajando sostenidamente en la incorporación de las políticas de envejecimiento y vejez a la agenda de derechos humanos. Este paradigma permite pensar a las personas mayores desde la categoría persona, al romper con la visión individualista liberal y reconocer las singularidades, complejidades y desafíos que presenta el envejecimiento de cada sujeto humano en nuestra sociedad. Asimismo permite desarticular las características totalitarias y hegemónicas que han esencializado los procesos de subjetivación (Fernández, 2008) desde una única forma de vejez.

La categoría persona se constituye a partir de ubicaciones sociales (Sampson, 1985) situadas y relacionales donde las posibilidades de la comunidad y la vida con otros/as definen la interpretación y las posibilidades de ser.

Ante la pregunta sobre cómo hacer efectivos los derechos humanos de colectivos que históricamente han sido rezagados de una comprensión específica de sus problemas en el ámbito de lo público, una posible respuesta es la definición de planes de acción que establezcan compromisos en diferentes planos en materia de política pública. Este asunto ya se recomendaba en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en el año 1993. En este sentido, se instaba a los Estados a elaborar planes de acción nacionales para fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos así como la necesidad de crear sistemas de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos de grupos específicos de población (ONU, Comité DESC, 1993). En esta línea, el Instituto presentó en el año 2016 el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019.

Una agenda estratégica debe ser observada siempre en dos sentidos: por un lado considerar los acuerdos enunciados, tanto en su cumplimiento o no y, por otro, debe comprender lo que sucede más allá de la capacidad de enunciabilidad de la agenda —los movimientos políticos no previstos que incorporan temas fruto de la dinámica de negociación entre los distintos actores sociales involucrados—.

En este sentido, en el período comprendido entre 2016 y 2018 se han concretado una serie de avances a nivel de las políticas públicas con impacto en la agenda pública de envejecimiento y vejez que si bien no forman parte del Plan generan un contexto de mayor visualización y ampliación de derechos para las personas mayores. A su vez, se puede interpretar que estas acciones se han nutrido del movimiento y visibilidad política que reviste el Plan.

En primer lugar, se puede señalar la incidencia que tiene la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en la agenda de envejecimiento y vejez. La aprobación de este instrumento en la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2015 representa un hito dado que constituye el primer instrumento vinculante de derechos humanos para personas mayores a nivel mundial. Uruguay la ratificó en agosto de 2016 y fue el primer país en realizar el depósito ante la OEA.

Contar con una Convención que reconoce de forma específica los derechos de las personas mayores permitió que el 8 de marzo de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos

dictara la primera sentencia en el caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. En esa instancia, se declaró por unanimidad la responsabilidad internacional del Estado chileno de no garantizar al señor Vinicio Antonio Poblete Vilches —que se encontraba en una su situación especial de vulnerabilidad— el derecho a la salud sin discriminación (artículos 26, 1.1 y 4 de la Convención), situación de desprotección que derivó en su muerte.

En segundo lugar, en 2016 finalizó en nuestro país el proceso de ingreso gradual de personas mayores jubiladas y pensionistas al Seguro Nacional de Salud. Se incorporó todo el colectivo, lo que garantizó la universalización en el acceso a los servicios de salud a través del Sistema Nacional Integrado de Salud.

Cabe destacar también el proceso que se encuentra realizando Uruguay con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados que promueve un activo rol por parte del Estado en la participación en las cargas del cuidado de las personas mayores con dependencia. A partir de la aprobación de la Ley N° 19.353 se concibe a los cuidados como un derecho y el Estado asume el rol de regulador y prestador de servicios de cuidado, lo que dio inicio al proceso de transformación del histórico modelo familista de cuidados.

Sumado a ello, la aprobación de la Ley N° 19.590 en diciembre de 2017 establece que las personas con 50 años o más de edad al 1° de abril de 2016 que obligatoriamente quedaron comprendidas en el régimen mixto de aportación a la seguridad social y contaban con ahorro obligatorio a través de una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) puedan desafiliarse de dicho régimen con carácter retroactivo. Este cambio reconoce el derecho a un sistema previsional digno y a ingresos de calidad como un factor relevante en la vejez.

Por último, el nuevo Código del Proceso Penal aprobado a partir de las leyes N° 19.293 y N° 19.334 que comenzó a partir del 1° de noviembre de 2017 consagra un sistema penal acusatorio, adversarial, oral y público. Este Código reconoce a todas las personas que intervienen en el proceso el derecho a ser tratadas con el respeto debido a la dignidad de ser humano, en especial a la víctima del delito y a la persona a quien se le atribuye haberlo cometido. Se entiende que este cambio de paradigma incide de manera positiva en el reconocimiento de las personas mayores y su acceso a la justicia.

Es con mucho agrado que a partir de esta publicación el Instituto presenta el seguimiento a dos años de implementación del Segundo Plan. Este ejercicio ha sido una oportunidad para construir intersectorialidad y articulación en distintas esferas de intervención en materia de política pública, lo que permite organizar respuestas integrales. Es también una instancia de interpelación política que visibiliza los avances así como las áreas que permanecen sin respuesta.

Marina Arismendi
Ministra de Desarrollo Social

Adriana Rovira
Directora Instituto Nacional de las Personas Mayores

1. Presentación

Transcurridos dos años de la presentación del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, el Instituto Nacional de las Personas Mayores (en adelante Inmayores) como organismo rector en materia de políticas públicas de envejecimiento y vejez se plantea el desafío de realizar el seguimiento sobre el grado de avance de las acciones que fueron comprometidas por los distintos actores institucionales involucrados.

Este ejercicio contribuye a mejorar la institucionalidad y efectividad de las políticas públicas, generando una gestión más transparente que promueva una mayor participación de la ciudadanía en todo su ciclo, en el entendido de que las políticas públicas tienen una incidencia directa y concreta en las condiciones de vida de las personas.

En este marco, Inmayores entiende fundamental seguir consolidando una perspectiva integral de las personas mayores que las posiciona dentro de la categoría de sujetos de derechos humanos. Por ese motivo, entiende que el seguimiento constituye una importante herramienta para contribuir en la promoción y protección de los derechos de las personas mayores al cumplir con el objetivo de dar a conocer el estado de situación de los compromisos asumidos por el Estado en el Plan y la materialización de las acciones contenidas. Cabe mencionar que este Plan cuenta con el antecedente del Primer Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (2013-2015), el cual constituyó un esfuerzo inédito en la articulación de acciones de política pública en la materia. Corresponde reconocer el gran aporte de esta experiencia en el entendido de que logró instalar esta temática en la agenda pública, aunque también es necesario reconocer que careció de un seguimiento y de la evaluación de las acciones comprometidas, lo que debilitó su potencial estratégico. Este aprendizaje institucional conlleva la realización de este seguimiento del Segundo Plan a medio camino, con el fin de fortalecer los esfuerzos públicos hacia la concreción de sus resultados esperados.

Para finalizar, corresponde remarcar que en 2016 Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en reconocer a las personas mayores como sujetos de derechos al culminar el proceso de aprobación, ratificación y depósito jurídico de la Convención Interamericana de Protección de los Derechos de las Personas Mayores. La Convención, primer instrumento jurídico vinculante para este grupo de población, constituye un sólido marco para impulsar el cumplimiento del Plan dado que su ratificación compromete al Estado a “salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor”.

Objetivo general

Dar seguimiento al nivel de avance de los compromisos asumidos por los organismos públicos vinculados a las políticas de envejecimiento y vejez en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019 a dos años de su lanzamiento.

Objetivos específicos

- Visibilizar la diversidad e integralidad que comprende la agenda pública de envejecimiento y vejez.
- Afianzar los compromisos de los organismos públicos involucrados.
- Detectar obstáculos de manera de reorientar o encauzar las acciones.
- Identificar fortalezas en las acciones implementadas para potenciar su progreso.

Este documento se estructura de la siguiente manera:

- I)** se presenta el contexto en que se desarrolló el Plan y sus características,
- II)** se desarrolla la metodología adoptada y el proceso de trabajo,
- III)** se expone el análisis del grado de avance de las acciones contenidas en el Plan y, por último,
- IV)** se realizan una serie de reflexiones y se proponen recomendaciones para el año que le resta de ejecución.

2. Contexto

El Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019 (en adelante 2do. PNEV) fue lanzado en octubre de 2016 con el objetivo de trazar el curso de la interacción de las políticas públicas que abordan el envejecimiento y la vejez. En él se establecen los lineamientos que articulan las acciones del Estado dirigidas a promover y proteger el ejercicio de derechos de todas las personas mayores.

Se denomina plan al conjunto de decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos en relación con las prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y los objetivos propuestos. Si bien engloba programas y proyectos, tiene objetivos más amplios que la suma de estos (Fassio, 2012). Un plan, no es sólo un instrumento de acuerdo programático en política pública, es fundamentalmente una herramienta política de reconocimiento de las personas mayores.

El establecimiento de objetivos supra institucionales requiere de un organismo rector que integre a los diversos sectores en una misma matriz operativa de acción y comprensión sobre el envejecimiento y la vejez (Rovira, 2015). En ese sentido, Inmayores asume este cometido contribuyendo a la construcción conceptual de un sujeto materia de la intervención estatal, con el acento en la articulación como aspecto sustantivo.

La coordinación del Plan fue asumida por Inmayores y su estructura y principales acciones acordada con los organismos que integran el Consejo Consultivo, órgano de propuesta y asesoramiento para el Instituto. Este órgano 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)— en un rol de monitoreo ciudadano, actores estatales —Ministerio de Salud (MS), Banco de Previsión Social (BPS), Congreso de Intendentes— en un rol de articulación y coordinación de acciones y actores académicos —Cátedra de Geriatria y Gerontología de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República— en un rol de asesoramiento técnico y conceptual.

Asimismo, se acordaron acciones con otros organismos estatales como el Poder Judicial, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio del Interior (MI), el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Turismo (MinTur) y otros servicios universitarios de Udelar como el Centro Interdisciplinario de Estudios de Envejecimiento y Vejez (CIEn), entre otros organismos.

Sumado a ello, al interior del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), una Comisión integrada por referentes de todas las Direcciones que componen esta cartera de Gobierno realizaron aportes y comprometieron acciones en el Plan.

El Plan se estructura tomando como ejes estratégicos los derechos establecidos en la Convención. En esta queda claramente establecida la decisión de los Estados parte de incorporar y dar prioridad al tema del envejecimiento en las políticas públicas, así como de destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para lograr una adecuada implementación y evaluación de las medidas especiales puestas en práctica.

El Plan presenta ciertas características a ser consideradas: en primer lugar, se construyó en base a la conjunción de las agendas de los organismos que implementan acciones vinculadas al envejecimiento y la vejez. En este sentido, no se trata de una planificación en común dado que las sectoriales ya contaban con una planificación propia previa a su elaboración. En segundo lugar, cuenta con acciones con distinto grado de generalidad, es decir, algunas son muy específicas mientras otras por su globalidad pueden incluir una variedad de actividades. En tercer lugar, refleja el esfuerzo por incorporar nuevos temas en la agenda de vejez como ser vulnerabilidad, abuso, maltrato y accesibilidad. Por último, si bien el Plan se encuentra enmarcado en un marco temporal de tres años, no cuenta con un cronograma de ejecución ni con indicadores de seguimiento definidos desde el inicio. No obstante, representa un ejercicio de coordinación en el marco de los compromisos asumidos por la ratificación de la Convención.

Como nota final corresponde señalar que este documento pretende dar cuenta del grado de avance de las acciones contenidas en el Plan, por tanto no constituye un estudio exhaustivo de la totalidad de la oferta pública dirigida a las personas mayores.

3. Metodología y proceso de trabajo

La estrategia metodológica para la medición de los avances alcanzados por el 2do. PNEV combinó un conjunto de herramientas cuantitativas y cualitativas, desplegadas en cuatro etapas de trabajo: I) diseño y validación de matriz de indicadores, II) relevamiento de información, III) sistematización de información y análisis y IV) elaboración de informe y validación.

3.1 Diseño y validación de matriz de indicadores

Como fuera señalado anteriormente, la elaboración del Plan requirió de un gran esfuerzo para la articulación de acciones de diferentes organismos del Estado, la asunción de compromisos y la asignación de recursos. En concordancia, resulta necesario contar con instrumentos que permitan medir el cumplimiento de dichas obligaciones y evalúe su relación con el objetivo de protección y promoción de los derechos de todas las personas mayores. En este sentido, a la luz de la experiencia de otras instituciones y organismos, el Instituto consideró que la construcción de una matriz de indicadores era un instrumento pertinente.

Un indicador es un instrumento que provee evidencia acerca de si una determinada condición existe o si ciertos resultados han sido logrados o no, y en caso de no haber sido logrados permite evaluar el progreso realizado. “Los indicadores resultan importantes señales de medición que sirven a los Estados para evaluar sus políticas internas, a los sistemas de fiscalización internacional para monitorear a los Estados y a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto para reclamar el cumplimiento de los compromisos asumidos.” (Pautassi, 2012).

Existe un consenso en que para medir el progreso de los derechos humanos se utilizan tres tipos de indicadores: indicadores estructurales, de procesos y de resultados siguiendo las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012)¹. Los indicadores estructurales “reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2012). Los indicadores estructurales ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. (OEA ,2011)

Los indicadores de procesos, “miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados” (Naciones Unidas, 2012).

Por su parte, los indicadores de resultados “captan los logros individuales y colectivos que

reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto” (Naciones Unidas, 2012).

Si bien los indicadores generalmente se expresan en términos cuantitativos, también pueden abarcar cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho sin que necesariamente se exprese en término cuantitativos. (Pautassi, 2012). Esta información expresada en términos cualitativos son señales de progreso que permiten una mejor aproximación a la medición.

En esta línea, el presente documento da cuenta del ejercicio realizado por Inmayores para la construcción y medición de una matriz de indicadores con el objetivo de realizar un seguimiento de los avances alcanzados en el período de implementación del 2do. PNEV y en consecuencia de los derechos de las personas mayores protegidos a través de sus acciones.

En una primera etapa se trabajó en la construcción y validación de una matriz de indicadores cuantitativos con enfoque en resultados. Para ello, se contrató una consultoría técnica que junto con los actores involucrados en el Plan definieron y validaron indicadores cuantitativos para cada acción detallada en cada eje.²

¹Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, Nueva York y Ginebra, 2012.

²La consultoría estuvo a cargo de Mariana Paredes y María Carbajal y contó con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

El proceso de trabajo de la construcción de la matriz incluyó seis fases:

1. Construcción de una matriz preliminar de indicadores cuantitativos en base al contenido del 2do PNEV.
2. Agrupación de los indicadores preliminares según la institución que figura como organismo responsable o co-responsable de la acción.
3. Elaboración de un conjunto de planillas específicas en donde se detallan las acciones y posibles indicadores para cada institución involucrada.
4. Realización de 14 entrevistas estructuradas para la presentación e introducción del trabajo y validación de las acciones e indicadores detalladas en cada planilla. (Ver detalle de instituciones y referentes contactados en Anexo)
5. Modificación de la matriz preliminar en función de los resultados de las entrevistas.
6. Presentación de la matriz final de indicadores para el seguimiento del 2do PNEV al Consejo Consultivo del Inmayores.

En esta primera etapa de construcción de la matriz de indicadores con los actores responsables de las acciones del Plan se constataron algunas dificultades que hacen al seguimiento de las acciones, que se verán reflejadas en el presente informe.

En este sentido, en relación a la validación de los indicadores, muchas de las observaciones planteadas por los actores contactados refirieron a la imposibilidad de dar cuenta de los avances con datos absolutos, tal como lo requieren los indicadores. Si bien consideraron que estos eran pertinentes, la ausencia de datos o de su sistematización se presentó como el mayor obstáculo para la rendición. Asimismo, algunos de los actores presentaron dificultades para transferir los acuerdos al interior de sus instituciones de forma de que los compromisos asumidos fueran apropiados por estos. Finalmente, algunos representantes de instituciones si bien conocían el Plan y se mostraron de acuerdo con los indicadores plantearon la necesidad de que sea Inmayores quien lidere la convocatoria para llevar adelante las acciones.

3.2 Relevamiento de datos

Una segunda etapa de trabajo consistió en el relevamiento de la información correspondiente a cada indicador de la matriz según la institución responsable o co-responsable para la acción. Para ello, se elaboraron planillas de relevamiento de información específicas para ser discutidas en una etapa presencial de entrevista. Cabe señalar que en esta etapa se realizaron un total de 20 entrevistas.

En cada entrevista se relevó la información y fuentes de datos disponibles para cada indicador cuantitativo para el período comprendido entre octubre de 2016 a junio de 2018. Se identificaron indicadores cualitativos que pudieran dar cuenta del trabajo realizado por la institución, ya sea para el caso de no contar con información cuantitativa para algún indicador o para complementarla, y se establecieron fechas para la entrega de la información. Adicionalmente, para las acciones no realizadas a la fecha se consultó sobre las expectativas a futuro de realizarlas y los motivos por los que no se habrían realizado.

En esta nueva etapa, se vieron materializados los obstáculos identificados en la etapa de construcción de la matriz de indicadores por lo que se tomó la decisión metodológica de: continuar con el relevamiento de la información relacionada a los indicadores cuantitativos y, además, profundizar sobre posibles indicadores cualitativos que den cuenta de los avances, principales obstáculos para su cumplimiento y la posibilidad de incorporarlos en la planificación futura.

3.3 Sistematización de la información

La información obtenida a partir de las acciones contenidas en el Plan fue agrupada en tres categorías globales de análisis que comparten el objetivo central del Plan que es garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas mayores.

Si bien el Plan cuenta con ejes estratégicos temáticos asociados a los derechos protegidos en la Convención, se consideró que estas categorías facilitan la comunicación y permiten arribar a una lectura general sobre el grado de avance.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS Y OBJETIVOS

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	OBJETIVO
SENSIBILIZACIÓN Y CAPACITACIÓN	Transformación de la visión y paradigma de abordaje del envejecimiento, la vejez y las personas viejas.
EJERCICIO EFECTIVO DE DERECHOS	Acceso a servicios, programas y dispositivos dirigidos a personas mayores que aseguren el ejercicio de sus derechos.
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Fortalecimiento de instituciones para la consolidación de la institucionalidad pública dirigida a las personas mayores.

DEFINICIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Sensibilización y capacitación:

La sensibilización es una herramienta apropiada para generar conciencia a través de la reflexión de las ideas y acciones sobre temas vinculados al envejecimiento y la vejez. Se la concibe como un proceso de comunicación que supone diálogo, intercambio y espacios de debate que promuevan cambios actitudinales y comportamentales en la sociedad.

La capacitación implica un proceso continuo de enseñanza/aprendizaje mediante el cual se adquieren, actualizan y desarrollan conocimientos y competencias para una mejor comprensión y reflexión de las representaciones sociales y los marcos conceptuales sobre el envejecimiento y la vejez.

SUBCATEGORÍAS
TALLERES/CAPACITACIONES/SEMINARIOS
FORMACIÓN
HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Ejercicio efectivo de derechos

Esta categoría hace referencia al acceso de las personas mayores como sujetos de la intervención pública a la oferta disponible de servicios, programas y dispositivos. Ello comprende el acceso a nuevos servicios y a servicios que se amplían y/o mejoran su abordaje. Asimismo, esta categoría contempla el ejercicio del derecho a la participación política de las personas mayores y su incidencia en la agenda pública de vejez.

SUBCATEGORÍAS
GENERACIÓN, MEJORA Y/O AMPLIACIÓN DE SERVICIOS, PROGRAMAS, DISPOSITIVOS
PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Fortalecimiento institucional

Es el proceso a través del cual las capacidades técnicas, presupuestales, de infraestructura y de gestión de las instituciones son fortalecidas, adaptadas y sostenidas a través del tiempo.

Dentro de esta categoría se incluyen aquellas acciones destinadas a fortalecer a Inmayores como organismo rector en políticas de envejecimiento y vejez, así como las acciones dirigidas a fortalecer a todo el conjunto de instituciones, organismos y redes involucradas en el diseño, implementación y seguimiento de políticas en la materia.

SUBCATEGORÍAS
GENERACIÓN DE ESPACIOS/GRUPOS DE TRABAJO
MEJORA DE LA GESTIÓN
MEJORA DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES
GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO
NUEVA NORMATIVA

3.4 Análisis, elaboración de informe y validación

En una última etapa se realizó el análisis de la información relevada según su agrupación en las categorías anteriormente definidas y en función de los seis ejes del Plan que refieren a los derechos protegidos en la Convención —Igualdad y Dignidad, Seguridad física y autonomía, Seguridad económica y contribución al desarrollo, Bienestar y cuidados, Participación e integración, Fortalecimiento institucional—.

De acuerdo con la información proporcionada por los organismos, los avances en cada categoría de análisis fueron valorados según su grado de desarrollo en tres niveles:

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES CONTENIDAS EN EL 2DO. PNEV	
SIN DESARROLLO APARENTE	Las acciones agrupadas en la categoría a la fecha no han sido desarrolladas ni incluidas en la planificación del/los organismo/os responsables o no es posible desarrollar las acciones por cambios ocurridos en el organismo/institución exógenos a los responsables.
EN DESARROLLO	Las acciones se encuentran en proceso de implementación. Se pueden destacar buenas prácticas pero aún no se logra alcanzar la incidencia esperada.
DESARROLLO AVANZADO	Las acciones propuestas se desarrollaron y se logró la incidencia esperada.

Asimismo, de modo de completar el análisis se identificaron fortalezas y debilidades del Plan así como oportunidades y amenazas. Finalmente, el ejercicio metodológico fue volcado en el presente informe para su validación por los organismos del Consejo Consultivo de Inmayores y su posterior publicación.

3.5 Consideraciones metodológicas

Previo a la lectura de los hallazgos del seguimiento es necesario señalar algunas consideraciones metodológicas y del contexto en que fuera realizado el 2do PNEV.

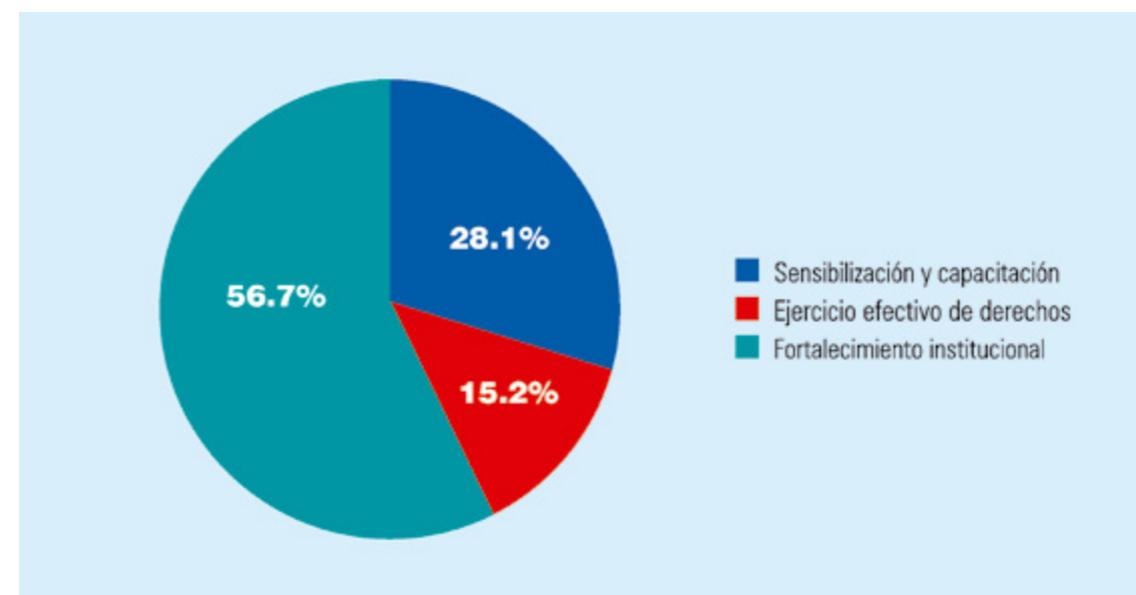
Durante la elaboración del Plan se acordaron acciones y sus responsables pero no se asociaron a una matriz de indicadores, no se detalló un cronograma de logro ni se estimó un presupuesto para cada una. En segundo lugar, la matriz de indicadores propuesta fue elaborada posteriormente a la elaboración del Plan. En tercer lugar, la información proporcionada por los organismos responsables del Plan presenta limitaciones en cuanto a su exhaustividad y a su sistematización por lo que puede no reflejar la información solicitada para cada indicador. En cuarto lugar, dadas las características anteriormente mencionadas fue necesario el desarrollo de indicadores cualitativos que permitan un mejor entendimiento de los avances en las acciones. Por último, se tomó la decisión de trabajar en torno a tres categorías de análisis que permitan un análisis más global de los avances así como faciliten su comunicación.

4. Presentación de resultados y análisis

Para ordenar el caudal de información cuantitativa y cualitativa que se dispone, se analizó el grado de avance de las acciones agrupadas en cada una de las tres categorías —sensibilización y capacitación, ejercicio efectivo de derechos y fortalecimiento institucional— en función de su nivel de desarrollo. A continuación se presenta dicho análisis y los principales hallazgos.

Como punto de partida del análisis cabe señalar que el Plan cuenta con 171 acciones que fueron agrupadas como lo muestra el gráfico a continuación.

Gráfico 1: Acciones del Segundo Plan según categorías de análisis



Como se puede observar, poco más de la mitad (56.7%) fueron agrupadas bajo la categoría Fortalecimiento institucional, el 28.1% bajo la categoría Sensibilización y Capacitación y el 15,2% bajo la categoría de Ejercicio efectivo de derechos.

4.1 Acciones con desarrollo avanzado

4.1.1 Sensibilización y capacitación

Esta categoría se asocia a la transformación de la concepción social que presenta la vejez y a la ruptura de los estereotipos y prejuicios asociados. Diferentes autores han abordado los mitos y estereotipos respecto a las personas mayores entre los que destacan la inactividad, el deterioro, sumados a la improductividad, la inflexibilidad o el desinterés por la sexualidad, entre otras imágenes negativas.

En la sociedad occidental, la concepción predominante sobre las personas mayores y sus problemas parte de la construcción de la vejez como una etapa de carencias económicas, físicas y sociales. Existen pautas sociales institucionalizadas de discriminación y exclusión respecto a las personas mayores que las llevan a enfrentar una serie de barreras para el disfrute de sus derechos humanos en pie de igualdad. Estas situaciones se agravan cuando se conjugan otros factores de discriminación: el género, la ascendencia étnico-racial, la presencia de discapacidad, la pertenencia al medio rural, la orientación sexual, entre otros.

La *sensibilización* constituye el primer paso para generar terreno fértil de manera de visibilizar los asuntos vinculados al envejecimiento y la vejez y transformar la construcción social asociada a esta etapa de la vida. En este sentido, las acciones de sensibilización son las que presentan mayor grado de avance en el Plan, tanto las dirigidas a la población en general como al personal técnico de organismos e instituciones vinculadas a las personas mayores.

Por su parte, la capacitación implica un nivel más específico de abordaje de la temática y un aprendizaje mediante el cual se adquieren, actualizan y desarrollan conocimientos y competencias. Si bien el Instituto realiza un trabajo incipiente en esta dimensión, existen otros actores que han llevado adelante instancias de formación o capacitación de mayor alcance.

CUADRO N° 1:
Acciones con desarrollo avanzado en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Talleres, capacitaciones y seminarios.

ACCIONES	ACTORES
Ciclo de talleres de Promotores en derechos humanos de las personas mayores.	Mides/Inmayores
Talleres de sensibilización al funcionariado de las intendencias vinculado a las personas mayores.	Mides/Inmayores- Gobiernos Departamentales- Congreso de Intendentes
Realización de Seminario internacional sobre Género y Diversidad Sexual en la Vejez.	Mides/ Inmayores-Dirección Nacional de Promoción Sociocultural
Talleres de sensibilización sobre sexualidad dirigidos a la Redam y otros grupos de personas mayores.	Mides/Inmayores
Talleres de información sobre derechos y obligaciones en materia laboral y de seguridad social para las personas mayores.	BPS- Gob. Departamentales
Talleres de BPS sobre el tránsito hacia la jubilación.	BPS
Ampliación de los talleres implementados por grupos de pares para el mejor aprovechamiento de las tablets Ibirapitá.	Mides/Inmayores- Plan Ibirapitá
Sensibilización a la comunidad a través de actividades de impacto público con despliegue en todo el territorio nacional.	Mides/Inmayores- UdelaR- Gob. Departamentales- MSP- BPS- MEC/ Centros MEC -MGAP

En materia de *talleres, seminarios y actividades* que tienen por objetivo sensibilizar acerca de los derechos de las personas mayores y sobre la visión positiva del envejecimiento y la vejez, las acciones que se pueden señalar con desarrollo avanzado son aquellas en las que los organismos responsables tienen a las personas mayores como población objetivo específica: Inmayores, Plan Ibirapitá y BPS.

Inmayores, por su rol rector, asume un papel protagónico en lo que refiere a esta categoría y lidera desde su creación varios procesos de sensibilización. De hecho, en su estructura organizacional cuenta con un departamento específico de Capacitación y Sensibilización, lo que da cuenta de la relevancia que tiene para el Instituto. El Plan Ibirapitá promueve la inclusión digital de personas mayores jubiladas³ de menores ingresos a través de la entrega de tablets, la capacitación en su uso y el acompañamiento para la apropiación de las herramientas digitales. Para cumplir con este objetivo con despliegue en todo el territorio nacional se capacitaron voluntarios en talleres de sensibilización sobre envejecimiento y vejez para que incorporen esta perspectiva en el trabajo con las personas mayores. Por su parte BPS, que tiene entre sus objetivos garantizar el acceso a los derechos de seguridad social de las personas, desarrolló talleres de tránsito hacia la jubilación y sobre la seguridad social.

En cuanto a las sensibilizaciones al funcionariado público, la que presenta mayor progreso es la destinada a los gobiernos departamentales. A partir del año 2017 se han desarrollado 17 talleres de trabajo en 14 departamentos con aproximadamente 435 participantes, producto de una alianza estratégica generada entre el Instituto y los Gobiernos departamentales, luego de la realización de un mapeo sobre la institucionalidad en envejecimiento y vejez en dichos organismos. Estas actividades contribuyen a unificar la base de comprensión conceptual de las personas mayores y el abordaje en la intervención.

Respecto a las sensibilizaciones a la población en general y específicamente hacia las personas mayores, se destaca una amplia variedad de instancias de sensibilización en todo el territorio nacional a partir de distintas modalidades de trabajo como ser cines foros, talleres lúdicos y actividades intergeneracionales. En estas actividades participan distintos organismos en coordinación con Inmayores como ser los Gobiernos departamentales, el BPS, el MI, ASSE, la UdelaR, la SNIC, la Redam, entre otros. Para lograr este cometido es central la labor de la División de Articulación y Participación de Inmayores y la figura del referente territorial, quien actúa como nexo entre la centralidad, las instituciones y la población a nivel local. Los referentes son personal técnico especialmente formado en el ámbito del envejecimiento y la vejez y en el eje descentralización que tienen a cargo articular la visión del Instituto a nivel territorial. En este sentido, en estos primeros dos años las sensibilizaciones se centraron en la difusión de la Convención y del 2do Plan y fundamentalmente en la consolidación de las personas mayores como sujetos de derechos. Además, se abordaron temáticas específicas que hacen a los derechos de las personas mayores como ser el abuso y maltrato, la educación y la sexualidad así como asuntos transversales como el género y la diversidad sexual.

³Cabe mencionar que no todas las personas mayores son jubiladas, sino que se trata de aquellas que perciben una prestación contributiva al reunir requisitos de edad y años de servicio al retirarse de su actividad laboral.

En la búsqueda de conjugar la agenda de vejez con la de género y diversidad sexual, en octubre de 2016 se llevó a cabo un seminario organizado por Inmayores y la División de Derechos Humanos de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (Mides), en articulación con Inmujeres y con el apoyo financiero de Riicotec. El seminario tuvo por objetivo contribuir a la integralidad y visibilización de las políticas públicas a través de la ampliación y profundización de conocimientos que incorporen la perspectiva de género y diversidad sexual en la agenda de envejecimiento y vejez. Se trató de una actividad abierta, especialmente dirigida a los equipos técnicos, estudiantes, decisores políticos y sociedad civil organizada de personas mayores. Asistieron aproximadamente 200 personas cada día y expusieron expertos nacionales e internacionales.

CUADRO Nº 2:
Acciones con desarrollo avanzado en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Formación.

ACCIONES	ACTORES
Cursos de formación en Atención a la Dependencia para personas que cuidan personas mayores dependientes.	Comisión de Formación de la Junta Nacional de Cuidados (MEC-BPS- MTSS- MS- INEFOP- UTU- ANEP- OPP- MEF- Inmujeres - Secretaría Nacional de Cuidados)
Continuación de la formación de profesionales en el área geriátrico- gerontológica a nivel de posgrado y consolidación de la formación a nivel de grado.	UdelaR /Facultad de Medicina/ Facultad de Psicología/ Escuela Universitaria de Tecnología Médica/ Fac de Odontología/ Fac de Arquitectura/ Fac. de Ciencias Sociales/ Facultad de Enfermería/ Escuela de Nutrición/ CIEn

Las acciones dentro de la subcategoría de *formación* dan cuenta de los esfuerzos por ampliar y profundizar la formación académica. La Facultad de Medicina de la UdeLaR a través del Departamento de Geriátrica y Gerontología desde hace más de 40 años se especializa en la formación, asistencia, extensión e investigación en geriatría y gerontología. Ofrece los posgrados en geriatría y gerontología. Además, integra y participa del proceso enseñanza/aprendizaje en geriatría y gerontología y en las diversas disciplinas médicas y no médicas de la salud que participan de la atención integral a la salud de las personas mayores — Medicina Familiar y Comunitaria, Enfermería, Gerontopsicomotricidad, Fisioterapia, Trabajo Social, Gerodontología, etc.—.

Por su parte, el CIEn de la UdeLaR desarrolla un trabajo interdisciplinario de docencia, investigación y extensión en el ámbito universitario y con otros actores de la sociedad sobre la vejez y el envejecimiento desde el enfoque de los derechos humanos. Está integrado por docentes e investigadores de la UdeLaR pertenecientes a: Facultades de Ciencias Sociales, Psicología, Derecho, Medicina, Arquitectura, Diseño y Urbanismo, el Instituto Superior de Educación Física y el Hospital de Clínicas.

A nivel de posgrado el CIEn ofrece la Diplomatura en Psicogerontología y para el año 2019 se proyecta lanzar la Maestría en Estudios interdisciplinarios en Envejecimiento coordinada en conjunto con el Espacio Interdisciplinario de la UdelaR. Asimismo, la Facultad de Psicología cuenta con maestrías y el doctorado en Psicología donde actualmente se desarrollan algunas tesis vinculadas a la temática, además de una oferta de cursos optativos y de formación permanente. También se brindan cursos de formación permanente en las facultades de Derecho y de Arquitectura y Diseño.

En otro nivel, en el marco de la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados se llevaron adelante cursos de formación en atención a la dependencia para personas que cuidan personas mayores dependientes, alcanzando las 1.386 personas a junio de 2018. Entre quienes recibieron la capacitación el 97% son mujeres y un 27% son personas mayores lo que reafirma que las personas que cuidan son mayoritariamente mujeres, y que las personas mayores también cuidan a otras personas en situación de dependencia.

CUADRO Nº 3:
Acciones con desarrollo avanzado en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Herramientas de difusión.

ACCIONES	ACTORES
Reforzamiento de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores a través de las herramientas comunicacionales del Inmayores.	Mides/ Inmayores
Difusión de las Recomendaciones para el Abordaje Integral de la Demencia.	MS/ Área Programática del Adulto Mayor- UdeLaR/ Cátedra de Geriátrica y Gerontología
Acciones de sensibilización sobre las distintas modalidades de abuso y maltrato hacia personas mayores.	Mides/Inmayores- MS- UdelaR/Fac. de Medicina: Dpto de Geriátrica y Gerontología

Por su parte, las *herramientas de comunicación* también ofician como un valioso medio para contribuir con la transformación de la concepción social negativa de la vejez. Bajo esta subcategoría, las acciones con mayor alcance se realizan a través de la página web institucional de Inmayores en donde se presentan notas, afiches, folletos, bibliografía de referencia e información actualizada de relevancia para las personas mayores e interesados en el tema. Además, incluye una agenda que nuclea actividades relacionadas con las personas mayores de diversos organismos e instituciones a nivel del territorio nacional. A partir del correo electrónico institucional se envía a toda la amplia base de contactos información, invitaciones, actividades de interés y boletines de noticias.

En particular, el Instituto ha puesto especial énfasis en la realización de acciones de sensibilización sobre las distintas modalidades del abuso y el maltrato sobre las personas mayores con el objetivo de posicionar este tema en la agenda pública. Cada 15 de junio, Día Internacional de Toma de Conciencia sobre el Abuso y Maltrato en la Vejez, se realizan campañas con la difusión de folletería y actividades de despliegue público en el territorio nacional donde se presentan los datos correspondientes al Servicio de Atención al Abuso y Maltrato de Inmayores.

Asimismo, el Área Programática del Adulto Mayor del MS, que cuenta con una trayectoria de dos décadas en el asesoramiento y diseño de políticas socio sanitarias hacia las personas mayores, llevó a cabo una actividad de difusión de las *Recomendaciones para el Abordaje Integral de las Demencias* con la participación de la academia, sociedades científicas y representantes de los prestadores de salud. El documento apunta a fortalecer la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y el cuidado de las personas con demencias y se dirige a los equipos de salud.

En síntesis, para la categoría de análisis Sensibilización y Capacitación el eje estratégico del Plan que presenta mayor desarrollo es el de Igualdad y Dignidad, dada la cantidad de instancias de sensibilización realizadas en diferentes niveles sobre la incorporación de la perspectiva de protección de los derechos humanos de las personas mayores.

4.1.2 Ejercicio efectivo de derechos

Esta categoría se asocia al ejercicio efectivo de los derechos de las personas mayores a través del *acceso a servicios, programas y dispositivos* públicos. Asimismo, incluye la subcategoría *participación* de las personas mayores como derecho que en su ejercicio se traduce en la incidencia de las personas mayores en la agenda pública.

CUADRO N° 4:
Acciones con desarrollo avanzado en Ejercicio efectivo de derechos.
Subcategoría: Acceso a programas, servicios y dispositivos públicos.

ACCIONES	ACTORES
Aseguramiento de la asistencia paliativa continua y de calidad a todas las personas que deban recibirla y a sus familiares.	MS /Área Cuidados Paliativos - UdeLaR /Fac. de Medicina/ Escuela de Enfermería/ Fac. Ciencias Sociales/ Fac. de Psicología
Actualización de trámites y servicios disponibles para personas mayores en el sitio tramites.gub.uy .	AGESIC
Creación de Unidades de Valoración Geriátrica en instituciones prestadoras de servicios de salud	MS
Capacitación en el uso de las TICs para las personas mayores.	Plan Ibirapitá
Implementación del servicio de teleasistencia para personas mayores en situación de dependencia.	SNIC: Comisión de Personas en Situación de Dependencia - Comisión de Regulación de la Junta Nacional de Cuidados (Mides/Secretaría Nacional de Cuidados/Inmayores/Pronadis/DNGT- MS-MTSS- OPP- INAU- BPS- MEF)
Promoción del acceso a ayudas técnicas para las personas mayores.	Mides/Inmayores/Pronadis
Uso de herramientas tecnológicas para promover la autonomía y resolver necesidades de apoyo en actividades instrumentales (teleasistencia, tablets, etc).	SNIC: Mides/Inmayores/Pronadis-BPS- MS- Plan Ibirapitá
Expansión del programa de Asistentes Personales para la atención de la dependencia severa en personas mayores.	SNIC: Mides/ Secretaría Nacional de Cuidados-BPS
Ampliación de las actividades culturales y recreativas dirigidas a personas mayores.	Mides/Inmayores, MEC- Gob. Departamentales
Promoción de la actividad física en personas mayores desde la perspectiva de derechos.	Secretaría de Deportes- Gob. Dptales- UdeLaR / ISEF
Promoción de la participación de personas mayores en actividades de turismo social.	MinTur- BPS- Gob. Departamentales

Dentro de la subcategoría de *acceso a servicios, programas y dispositivos* se agrupan acciones relacionadas con una oferta muy diversa en el plano educativo, de cuidados, habitacional, recreativo y sanitario, entre otras dirigida a las personas mayores.

Las acciones con mayor desarrollo implican el acceso de las personas mayores a nuevos servicios dirigidos específicamente a ellas, como ser en el caso de las prestaciones del SNIC para personas mayores dependientes: el servicio de teleasistencia (Decreto 428/16) y el de asistentes personales (Decreto 428/16). Respecto a la primera prestación, a junio de 2018 son 501 las personas mayores de 70 años con dependencia leve o moderada que han tenido acceso al servicio. La segunda prestación que está dirigida a personas con dependencia severa alcanzó en junio de 2018 a las 1.891 personas mayores. Es importante destacar que ambos servicios cuentan con un decreto reglamentario lo que otorga un respaldo en términos de creación de institucionalidad.

El acceso a asistencia paliativa es otra acción que presenta un avance importante. Si bien no se trata de una acción específica para personas mayores, las incluye. En ese sentido, el Área Programática de Cuidados Paliativos del MS realizó en 2016 la Encuesta Nacional de Cuidados Paliativos y de ella resultó que todos los departamentos del país tienen algún tipo de asistencia paliativa. Cincuenta y cinco (55) prestadores reportan brindar asistencia paliativa con diferentes modalidades. De estos, 41 refiere brindar asistencia paliativa específica (75%) a través de Unidades de Cuidados Paliativos, 13 son centros de salud públicos, 27 privados y uno público-privado (en San José). Sólo cinco departamentos al momento de la encuesta cuentan asistencia paliativa pública de acuerdo a lo reportado: Montevideo, San José, Durazno, Río Negro y Salto. La mayoría de los pacientes asistidos por los equipos de Cuidados Paliativos son portadores de patología oncológica (84%). De acuerdo a los datos aportados por los prestadores en 2016 la cobertura de Cuidados Paliativos en Uruguay fue del 43%, se alcanzó de esta manera la meta establecida (cobertura $\geq 40\%$) en los Objetivos Sanitarios Nacionales 2020. También el acceso a las ayudas técnicas para personas mayores coordinada por Pronadis (Mides) a través del Centro Nacional de Ayudas Técnicas y Tecnológicas (Cenatt) se encuentra dentro del nivel avanzado de desarrollo. Entre el años 2017 y 2018 fueron atendidas 670 personas mayores de 65 años de las que 292 son varones y 378 mujeres.

Las actividades recreativas, de educación física y de turismo social exhiben un desarrollo avanzado. Dentro de estas se destacan: talleres de coro, manualidades, artesanías, tejido, asistencia a funciones de teatro y de cine como ser espectáculos del Sodre y el festejo por el día de los abuelos y abuelas. Son varios los organismos e instituciones que implementan estas acciones, entre ellos el MEC y los gobiernos departamentales. Respecto al turismo social que lleva adelante el BPS en el año 2017 asistieron 20.367 personas mayores en 37 centros vacacionales y en el primer semestre de 2018 8.145 en 38 centros. También los gobiernos departamentales llevan adelante salidas y paseos como por ejemplo Viaje al Mar, y promueven las actividades de educación física a través de clases de yoga, gimnasia correctiva e hidrogimnasia. Por su parte, el Ministerio de Turismo desarrolla el Programa Turismo Social para Adultos Mayores dirigido a todos los jubilados y pensionistas afiliados al BPS y a todas las cajas autónomas.

También presenta un desarrollo avanzado el acceso a las TIC que tiene como responsable al Plan Ibirapitá. Este organismo realiza la entrega de tablets, la capacitación para su uso y el acompañamiento en el proceso de apropiación de las herramientas digitales. El Plan Ibirapitá entregó desde el año 2015 al 1º de setiembre del 2018 200.000 tablets a personas jubiladas y realizó 5.565 talleres básicos en 88 localidades del país con el apoyo de 25 referentes departamentales Ibirapitá, 34 formadores y más de 200 voluntarios.

En síntesis, las acciones correspondientes a los ejes estratégicos Bienestar y Cuidados y Participación e Integración son las que presentan mayor avance. El primero por el acceso a nuevos servicios de cuidado para personas mayores y el segundo por la variedad de actividades recreativas, culturales, de educación física y de turismo social que se desplegaron.

4.1.3 Fortalecimiento institucional

Esta categoría da cuenta de los esfuerzos por fortalecer y consolidar la institucionalidad de envejecimiento y vejez. Ello implica considerar las acciones que fortalecen a Inmayores, así como al conjunto de organismos vinculados a las políticas de envejecimiento y vejez.

Dentro de las acciones en esta categoría tiene una importante presencia la subcategoría de *generación de conocimiento*. La generación de conocimiento es fundamental para alcanzar una institucionalidad más sólida porque contribuye a visibilizar las distintas realidades de las personas mayores y contribuye a la toma de decisiones en materia de política pública. En ese sentido, se ha generado una variada gama de nueva información relacionada con las personas mayores. Inmayores desde el año 2015 cuenta con un Sistema de Información en Envejecimiento y Vejez (SIVE) en el Observatorio Social del Mides. Todos los años se presenta en conjunto con Dinem información actualizada sobre indicadores que dan cuenta de las distintas aristas en la vida de las personas mayores. Esta información es presentada con cortes por tramos de edad asociados a la vejez, por sexo y por ascendencia racial, entre otras dimensiones. Sumado a ello, Inmayores en estos años ha hecho un esfuerzo por visibilizar la problemática del abuso y maltrato hacia las personas mayores y las situaciones de extrema vulnerabilidad a la que están expuestas. Por ese motivo, publica y difunde la información de sus dos servicios (Servicio de Atención a las personas mayores en situación de vulnerabilidad y Servicio de Atención a las personas mayores en situación de abuso y maltrato) para arrojar luz sobre estos temas y detectar vacíos de oferta pública, así como las demandas de este colectivo. En 2017 Inmayores presentó el documento sobre el mapeo de la institucionalidad en materia de envejecimiento y vejez a partir de un relevamiento realizado en coordinación con los gobiernos departamentales. Este documento fue clave para fortalecer los lazos con estos organismos y planificar acciones conjuntas.

CUADRO N° 5:
Acciones con desarrollo avanzado en Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Generación de conocimiento.

ACCIONES	ACTORES
Generación de información y conocimiento que visibilice las distintas realidades de las personas mayores de acuerdo a su género, ascendencia étnico racial, orientación sexual y discapacidad	Mides/Inmayores
Generación de conocimiento y actualización de protocolos sobre grandes síndromes geriátricos.	UdelaR/Facultad de Medicina: Departamento de Geriatria y Gerontología
Generación de información sobre el perfil de quienes sufren situaciones de abuso y maltrato y de quienes lo ejercen	Mides/Inmayores
Producción y difusión de conocimiento sobre áreas estratégicas del envejecimiento y la vejez	Mides/Inmayores
Generación de información sobre perfil y respuestas en el abordaje de personas mayores en situación de violencia y de personas mayores en situación de riesgo social	Mides/Inmayores
Elaboración de diagnóstico de capacidades de las áreas de envejecimiento y vejez de los gobiernos departamentales	Mides/Inmayores- Congreso de Intendentes- Gov. departamentales

Respecto a la generación y actualización de protocolos sobre grandes síndromes geriátricos, el MS trabajó en la elaboración y difusión del documento *Recomendaciones - Guía Nacional Abordaje Integral de Caídas en el Adulto Mayor Prevención, diagnóstico y tratamiento*. Se realizaron tres actividades de presentación en Montevideo, San José y Durazno.

En esta línea, corresponde señalar también la fuerte generación de conocimiento en distintas áreas de investigación que genera el CIEn, de las que se nutre Inmayores.

CUADRO N° 6:
Acciones con desarrollo avanzado en Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Nueva normativa.

ACCIONES	ACTORES
Incorporación de la perspectiva de protección de los derechos de las mujeres mayores en la políticanacional contra la violencia de género.	Mides/Inmayores/Inmujeres-MI -Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica-MS /Área Programática de Género/Área Programática del Adulto Mayor)

Otro importante avance que aporta a la institucionalidad es la aprobación de *normativa*, que brinda sostén a las acciones que se definen. En ese sentido, es destacable la aprobación de la Ley N° 19.580 sobre Violencia hacia las mujeres basada en género. Esta incorpora la perspectiva de protección de los derechos de las mujeres mayores en la política nacional contra la violencia de género a partir de artículos específicos dirigidos a ellas (art.29), asimismo, reconoce y remarca el marco normativo internacional que significa la Convención. Este avance implica que a nivel de la justicia se aplique esta ley para los casos en que se vulnera los derechos de las mujeres mayores en caso de violencia de género.

CUADRO N° 7:
Acciones con desarrollo avanzado en Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Generación de espacios.

ACCIONES	ACTORES
Continuación de la participación activa del Instituto en las distintas conferencias y espacios internacionales y regionales de protección de DDHH de las personas mayores	Mides/Inmayores

Por último, cabe señalar que a nivel de fortalecimiento de Inmayores presenta un desarrollo avanzado su *participación en distintas conferencias y espacios internacionales y regionales* de protección de los derechos humanos de las personas mayores. Este hecho le permite colocar y trabajar temas en la agenda de vejez regional y mundial además de contribuir en la promoción de la ratificación de la Convención y en la elaboración de un instrumento jurídico mundial para personas mayores.

Un espacio de trabajo muy beneficioso ha sido la Comisión Permanente de Personas Mayores de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos en el que se logró avanzar en la consecución de un plan de trabajo que se tradujo en varios productos como ser: una publicación sobre las experiencias nacionales en materia de políticas públicas en envejecimiento y vejez de los Estados parte y asociados, una campaña con productos audiovisuales de sensibilización sobre los derechos de las personas mayores en el marco de la Convención, y la realización de talleres y cursos de capacitación regionales para el fortalecimiento de las capacidades técnicas. Asimismo, desde el equipo de Inmayores se ha mantenido una activa participación en la Cuarta Conferencia Regional sobre Envejecimiento y Derechos en América Latina y el Caribe (Paraguay), en la Conferencia de Población (México), en el Seguimiento de la Carta San José de Costa Rica, en el Grupo de trabajo de Composición Abierta sobre el envejecimiento de las Naciones Unidas, en actividades con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (Ippdh) del Mercosur.

4.2 Acciones en desarrollo

4.2.1 Sensibilización y capacitación

Se encuentran en desarrollo una gama de acciones dirigidas a la sensibilización del funcionariado de organismos públicos. Inmayores se encuentra desarrollando instancias de esta naturaleza con funcionarios de las oficinas territoriales del Mides, quienes se ubican en la primera línea de atención a la ciudadanía y por lo tanto a las personas mayores. En ocasiones se han presentado dificultades para concretar estos espacios de trabajo por la fuerte demanda de trabajo de los técnicos y la imposibilidad de restar tiempos a su labor cotidiana.

En esta línea, también se han comenzado a desarrollar talleres dirigidos al personal de establecimientos de cuidado de larga estadía que tienen vínculo directo con las personas mayores y talleres con funcionarios del área de Prestación Social del BPS de Montevideo y del interior del país sobre abuso y maltrato hacia las personas mayores.

CUADRO N° 8:
Acciones en desarrollo en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Talleres, capacitaciones y seminarios.

ACCIONES	ACTORES
Realización de talleres de sensibilización en la protección de derechos de las personas mayores al funcionariado del Mides.	Mides/Inmayores
Incorporación de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en los dispositivos de asesoramiento judicial existentes, especialmente en el caso de personas mayores en riesgo social.	Mides/Inmayores -Poder Judicial -UdelaR /Fac. de Derecho/Fac. de Medicina: Cátedra de Medicina Legal
Sensibilización al funcionariado de la salud en la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores y en trato humanizado.	Mides/Inmayores
Sensibilización al personal que atiende personas mayores con deterioro cognitivo desde un enfoque multidimensional.	Mides/Inmayores
Sensibilización a familiares y cuidadores de personas que presentan deterioro cognitivo y en especial Alzheimer.	Mides/Inmayores- UdelaR/ CIEn-MS
Realización de talleres y cursos de educación sobre enfermedades crónicas y otros problemas de salud.	UdelaR /Fac. de Medicina-MS
Capacitación en abuso y maltrato a personal de organismos públicos y establecimientos vinculados a servicios para personas mayores.	Mides/Inmayores-MI/Policía y Policía Comunitaria- BPS-MS-Poder Judicial- UdelaR / Fac. de Medicina, Dpto de Geriatria y Gerontología
Transversalización de la agenda de vejez y envejecimiento con las agendas de género, generaciones, discapacidad y étnico racial entre otras dimensiones.	Mides/Inmayores/Inmujeres/ INJU/ Pronadis-MSP/Área Programática de Género/ Área Programática del Adulto Mayor
Incorporación de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en los programas de trabajo promovido, proximidad laboral, cooperativas sociales, procesos asociativos y emprendimientos productivos.	Mides/ Inmayores/DINESIL- ANEP/DSEJA
Sensibilización y asesoramiento técnico a las áreas de vejez y envejecimiento del Estado.	Mides/ Inmayores
Asesoramiento técnico sobre la Convención a organismos del Estado.	Mides/ Inmayores

Otra de las acciones incluidas en este nivel son las de prevención de enfermedades crónicas y otros problemas de salud mediante actividades de promoción de la salud dirigidas a personas mayores. El MS, como organismo rector en políticas de salud, es quien lidera esta acción y trabaja de acuerdo a los Objetivos Sanitarios Nacionales. En particular se plantea “alcanzar mejoras en la situación de salud de la población” mediante cinco objetivos estratégicos, entre los cuales se destacan: favorecer estilos de vida y los entornos saludables, y disminuir los factores de riesgo; disminuir la carga prematura y evitable de morbilidad y discapacidad. Este último está relacionado con la reducción a menos de 4% de las muertes por cáncer en menores de 70 años, la baja en la mortalidad por accidente cerebrovascular (ACV) entre los 30 y los 69 años, el aumento en la captación precoz de la diabetes, la baja en la mortalidad por cardiopatía isquémica y el avance hacia un plan integral de atención a la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC). También se han llevado a cabo sensibilizaciones a familiares y cuidadores de personas que presentan deterioro cognitivo, en especial Alzheimer. Por su parte, El CIEn desarrolla una línea de investigación en demencias y salud mental y cuenta con experiencia en la realización de ciclos de charlas en la comunidad en conjunto con Asociación Uruguaya de Alzheimer y similares.

Otra línea que presenta un nivel de desarrollo permanente es el asesoramiento a organismos del Estado en la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores y sobre la Convención. Se han realizado varias actividades de carácter abierto con expertos nacionales e internacionales en instrumentos jurídicos de protección de los derechos humanos de las personas mayores como forma de posicionar la Convención y promover su ratificación en la región con el objetivo último de disparar la creación del Comité de Expertos y el mecanismo de seguimiento. Actualmente son seis los países que han realizado el depósito ante la OEA: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador y Uruguay por lo que restan cuatro países para completar el proceso.

CUADRO N° 9:
Acciones en desarrollo en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Formación.

ACCIONES	ACTORES
Consolidación de la formación geriátrico gerontológica en diversas carreras terciarias-universitarias.	UdeLaR (Facultad de Medicina/ Dpto. de Geriátría y Gerontología, Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Facultad de Arquitectura, Fac de Enfermería)
Incorporación de la formación en derechos humanos de las personas mayores en carreras de posgrado.	UdeLaR /Facultad de Medicina/ Facultad de Psicología/ Escuela Universitaria de Tecnología Médica/ Fac de Odontología/ Fac de Arquitectura/ Fac. de Ciencias Sociales/ Facultad de Enfermería/ Escuela de Nutrición/ CIEn
Promoción de la formación de especialistas en psicoterapia para personas mayores con deterioro cognitivo para que estén disponibles en los centros de salud.	UdeLaR/ Facultad de Psicología/ Fac. de Medicina: Clínica de Psiquiatría -MS
Formación de profesionales (en grado y postgrado) con sólidos conocimientos en deterioro cognitivo.	UdeLaR/ Facultad de Medicina/ Fac. de Psicología- MS
Incorporación de la formación en proyectos en ámbitos educativos para personas mayores.	MEC-ANEP/DSEJA
Promoción de programas comunitarios de extensión universitaria que promuevan la participación de personas mayores.	UdeLaR-Gob.Departamentales-MS- BPS- MEC-MGAP- Mides/Inmayores

Se encuentra en desarrollo la incorporación de la perspectiva en derechos humanos en la formación a nivel de las carreras terciarias, paradigma que ha ganado espacio en los últimos años. Asimismo, se encuentra en desarrollo la formación de profesionales en deterioro cognitivo. En ese sentido, en 2016 y 2018 se desarrollaron las Jornadas de Psicogeriatría en conjunto con el Dpto. de Geriátría y Gerontología y la Clínica Psiquiátrica de la Facultad de Medicina. A su vez, se apoyó y promovió el desarrollo del Área de Psicogeriatría, un espacio de docencia, aprendizaje e investigación entre ambas disciplinas. Sumado a ello, la Facultad de Psicología ofrece un curso de formación permanente en demencias y Alzheimer bajo el nombre *Teorías y estrategias de intervención en Salud Mental Comunitaria*.

CUADRO N° 10:
Acciones en desarrollo en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Herramientas de difusión.

ACCIONES	ACTORES
Difusión de la Ley N° 18.473 “de regulación de la voluntad anticipada en tratamientos y procedimientos médicos que prolonguen la vida en casos terminales”.	MS
Inclusión de contenidos de promoción y prevención en salud en las tablets del Plan Ibirapitá.	Plan Ibirapitá-MS
Fomento de políticas públicas sobre salud sexual y reproductiva de la persona mayor.	MS-Mides
Certificación de Montevideo como Ciudad Amigable con las Personas Mayores, promoviendo a su vez la certificación de otras ciudades del país.	Intendencia Montevideo- Congreso de Intendentes
Difusión de la Convención por parte de la sociedad civil.	Mides/ Inmayores
Difusión de la Convención en diversas modalidades y a través del formato La Ley en tu lenguaje en los medios de comunicación.	Mides/Inmayores- IMPO

Por otra parte, entre las *herramientas de difusión* en desarrollo se encuentra la divulgación de la Convención, la certificación de Montevideo como Ciudad Amigable y la inclusión de contenidos de promoción y prevención de salud en las tablets del Plan Ibirapitá. En relación con la difusión de la Convención, si bien el Instituto y la sociedad civil se encuentran comprometidos en su divulgación se entiende que es una acción en desarrollo continuo. La sociedad civil nucleada en la Redam elaboró audiovisuales sobre este instrumento que se exhiben en las salas de espera de los centros de salud, en la prensa local y en determinadas actividades específicas así como en la página web de Inmayores. No obstante, no se ha podido cumplir con la difusión de ésta a través del formato La Ley en tu lenguaje por falta de presupuesto.

Asimismo, se están desarrollando contenidos de promoción y prevención de salud en las tablets del Plan Ibirapitá a partir de diferentes aplicaciones con formato amigable para: la implementación del carnet de la persona mayor, la prevención del deterioro cognitivo y la promoción y prevención de la salud. Vinculados a los temas de salud cabe señalar que el Área Programática Salud Sexual y Reproductiva del MS implementa acciones sobre salud sexual y reproductiva focalizadas en el ciclo de vida.

En relación con la certificación de Montevideo como Ciudad Amigable con las personas mayores, actualmente el gobierno departamental se encuentra trabajando en un plan integral que compromete a los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Se presentaron los primeros avances del proyecto el pasado mes de diciembre de 2017 en el marco de un Seminario Internacional organizado por la Secretaría de Personas Mayores de la Intendencia de Montevideo titulado *Ciudades y comunidades amigables con las personas mayores: el desafío de transformar las ciudades eliminando barreras para hacerlas amigables*.

4.2.2 Ejercicio efectivo de derechos

CUADRO Nº 11:

Acciones en desarrollo en Ejercicio efectivo de derechos.

Subcategoría: Acceso a programas, servicios y dispositivos públicos.

ACCIONES	ACTORES
Mejora en el acceso a tratamientos no farmacológicos para el abordaje del deterioro cognitivo	MS- UdelaR /Facultad de Medicina/ Facultad de Psicología/ CIEn
Implementación y ampliación de Talleres de estimulación cognitiva (memoria).	Udelar /Facultad de Medicina: Departamento de Geriátría y Gerontología/CIEn/ Escuela de Tecnología Médica
Construcción de conjuntos habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS llegando a las pequeñas localidades.	Mvotm/ DINAVI-BPS-MEVIR
Construcción de unidades de un dormitorio para jubilados y pensionistas del BPS en los complejos de viviendas para población activa, promoviendo la integración intergeneracional.	Mvotm/DINAVI -BPS
Generación de dispositivos para la implementación de viviendas tuteladas.	BPS- Mides/Secretaría Nacional de Cuidados
Apertura y consolidación de espacios educativos intergeneracionales en el sistema de educación no formal.	ANEP/DSEJA-Mides/INJU/ Inmayores
Generación de propuestas educativas para personas mayores en pequeñas localidades y zonas rurales y para personas con discapacidad.	Mides/Inmayores-MEC/ Centros MEC
Generación de espacios donde las personas mayores puedan transmitir sus conocimientos y experiencias en diferentes ámbitos educativos.	ANEP
Implementación del “Programa de Apoyo al Cuidado Permanente” para la mejora de la atención en centros de larga estadía.	Comisión de Personas en Situación de Dependencia y de Regulación de la Junta Nacional de Cuidados (Mides: Secretaría Nacional de Cuidados/ Inmayores/Pronadis/DNGT, MS, MTSS, OPP, INAU, BPS, MEF)
Monitoreo de las acciones que se realizan en torno a la accesibilidad al medio físico.	Mides/Inmayores/ Pronadis- Gob. Departamentales
Implementación de talleres de memoria y autoestima.	UdelaR /Fac.de Psicología/ Fac.de Medicina/ CIEn

Creación de centros de día en barrios y localidades del interior para la atención de la dependencia leve y/o moderada en personas mayores en situación de dependencia.

SNIC: Comisión de Personas en Situación de Dependencia - Comisión de Regulación de la Junta Nacional de Cuidados (Mides: Secretaría Nacional de Cuidados/Inmayores/Pronadis/DNGT-MS- MTSS- OPP- INAU- BPS- MEF)

El acceso de las personas mayores a dispositivos, programas y servicios que se encuentra en este grado de desarrollo se centran en el plano educativo y sanitario. Una de ellas es la creación de las unidades de valoración geriátrica (UVG). En el marco de la actividad *Servicios de salud de calidad y amigables con las personas mayores* realizada en octubre 2017, el área Programática del Adulto Mayor del MS presentó el documento *Recomendaciones y criterios técnicos para la organización de servicios sanitarios para Personas Mayores*. Este documento establece un marco conceptual para la organización de los servicios de Geriátría en diferentes niveles de atención, incluidas las Unidades de Valoración Geriátrica. Allí se presentaron experiencias locales, como la UVG de Comeca (Canelones) y el Departamento de Geriátría del Hospital de Clínicas, única estructura asistencial con características de Unidad de Valoración Geriátrica que desarrolla un modelo asistencial diferenciado amigable con las personas mayores, coordinando y articulando con otros efectores públicos de salud. En esta misma línea el MS elaboró la *Guía de cuidados de la salud para un envejecimiento activo y saludable* que contiene recomendaciones para el autocuidado de la salud de las personas mayores. Este material se encuentra disponible en la página del MS.

Respecto a las prestaciones en materia de salud mental, el Plan Integral de Atención en Salud (PIAS) del MS incluye en todos los efectores integrales prestaciones que son definidas de acuerdo al caso. Por su parte, el CIEn desde la línea de Demencias y Salud Mental comunitaria desarrolla modalidades de intervención no farmacológicas con familiares y personas con demencias. Se está generando evidencia empírica de evaluación de los resultados de los dispositivos de atención. Asimismo, el CIEn y la Facultad de Psicología desarrollan talleres de memoria, identidad y creatividad en el centro diurno de Audas, así como talleres de promoción de salud mental para familiares cuidadores de personas con demencia. También a nivel de los gobiernos departamentales se llevan a cabo este tipo de talleres.

A nivel habitacional, el Programa de Soluciones Habitacionales del BPS dirigido a jubilados y pensionistas de bajos recursos, ha otorgado en usufructo 6.550 viviendas a junio de 2017. En relación con el mantenimiento edilicio de las mismas se realizaron durante el período enero 2017 a junio 2018, 882 puestas a punto para volver a adjudicarse a ese colectivo y 2.519 mantenimientos edilicios. En el marco del mismo programa, como primera experiencia de integración intergeneracional se adjudicaron nueve viviendas a jubilados y pensionistas en dos complejos construidos para la población activa; experiencia que de resultar valiosa y se replicará en futuras construcciones a realizar por el MVOTMA. Asimismo, se cuenta con otra solución habitacional para jubilados y pensionistas beneficiarios del Programa Soluciones Habitacionales, que por no poder continuar viviendo solos en las viviendas otorgadas, se les ofrece un subsidio de cupo cama en hogares de ancianos adheridos por

convenio al BPS, donde pasan a recibir los cuidados necesarios. A junio del año 2017 se otorgaron 622 subsidios.

También hay experiencias a ser consideradas buenas prácticas como las viviendas asistidas del BPS. Este organismo en el año 2017 puso en funcionamiento un complejo habitacional de BPS para 30 personas, de las cuales 26 son mujeres y 4 son varones, con un promedio de edad de 80 años y con dependencia moderada. La vivienda asistida cuenta con los servicios de teleasistencia, tablets, auxiliares de enfermería, asistentes personales (SNIC), equipo multidisciplinario (médico, trabajador social, psicólogo), nutricionista, odontólogo, talleres de prevención y promoción en salud, actividades recreativas, lúdicas, paseos, etc. Asimismo, cada residente cuenta con su historia personal y en caso necesario se realizan intervenciones psicogerontológicas.

En materia educativa se destaca la labor de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos (Dseja) de ANEP. Si bien no implementa una línea específica para personas mayores, las incluye, presentando una participación muy activa. La modalidad de trabajo prioriza el aprendizaje por proyectos con duplas docentes (maestro y tallerista). Hay 334 espacios de trabajo de estas características en todo el territorio y 47 de ellos se desarrollan en pequeñas localidades y áreas rurales.

Con respecto a los proyectos educativos de carácter intergeneracional también en esta área se destaca la experiencia de trabajo de la Dseja a través del programa Aprender Tod@s de Plan Ceibal. Mediante este plan se ha elaborado el módulo de aprendizaje intergeneracional para estudiantes de todos los subsistemas de educación, quienes pueden llevar a cabo proyectos que vinculen a las personas mayores de su comunidad con sus centros educativos. Se estima alcanzar al menos un proyecto intergeneracional en cada jurisdicción, lo que supone un total de 23 proyectos intergeneracionales en todo el país.

CUADRO Nº 12:
Acciones en desarrollo en Ejercicio efectivo de derechos.
Subcategoría: Participación.

ACCIONES	ACTORES
Promoción de la participación de las personas mayores en el medio rural.	Mides/Inmayores/ DNGT- MGAP- Gob. departamentales- BPS
Fortalecimiento de la Redam y las organizaciones de personas mayores en los mecanismos de diseño y monitoreo en políticas de vejez.	Mides/Inmayores

Con respecto a la línea de *participación* se encuentra en desarrollo el proceso de fortalecimiento de la Redam y de otras organizaciones de personas mayores en los mecanismos de diseño y monitoreo en políticas de vejez. La Redam constituye un instrumento de diálogo entre el Estado y la sociedad civil. Está conformada por la unión de organizaciones y agrupaciones de todo el país, enfocadas en las personas mayores y con características heterogéneas (agrupaciones de personas mayores, clubes de abuelos, asociaciones de jubilados y pensionistas, universidades para la tercera edad, hogares de ancianos, organizaciones de mujeres, entre otras). Para facilitar el proceso de intercambio y de diálogo con Inmayores y otros organismos del Estado se organizan en red lo que les permite funcionar como un espacio de trabajo en conjunto sin perder la identidad de cada agrupación y organización que la conforma.

En el trabajo entre Inmayores y la Red se discute sobre el envejecimiento y vejez de manera de construir una agenda de trabajo en forma común que permita reconocer y hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de las personas mayores. Se utiliza una metodología que permite ordenar los temas a priorizar y que contempla la representatividad de quienes integran la Red. Se realizan instancias de la siguiente naturaleza: reuniones periódicas en cada departamento y/o localidad, plenarios nacionales, encuentros nacionales, encuentros regionales y actividades como Personas Mayores Parlamentarias por un día.

En el período transcurrido de octubre de 2016 a junio de 2018, la Redam ha participado en diez plenarios, cuatro encuentros regionales y un encuentro nacional. Precisamente el objetivo de los encuentros es el intercambio de las estrategias planificadas y/o ejecutadas en torno a las acciones de sensibilización sobre envejecimiento y vejez hacia la comunidad, así como también, acciones de difusión y monitoreo del Segundo Plan y la Convención. Asimismo, la Redam ha participado de instancias regionales como de la Comisión Permanente de Promoción y Protección de los Derechos de las Personas Mayores de la Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur, de la Mesa de Diálogo Social, de la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores y de la Reunión Regional de la sociedad civil Madrid más 15: Los derechos Humanos de las Personas Mayores Aquí y Ahora. En estos espacios de encuentro, análisis y reflexión la sociedad civil evalúa avances y desafíos a 15 años de la aprobación del Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento y a dos de la aprobación de la Convención.

La actividad Personas Mayores Parlamentarias por un Día tuvo por objetivo visibilizar la situación de las personas mayores en el Uruguay y exigir de ese modo a los legisladores el cumplimiento de los derechos que proclama la Convención. A nivel nacional, se ha realizado en dos oportunidades con un alto nivel de convocatoria. Asimismo, esta experiencia se ha desarrollado a nivel departamental bajo el nombre de Ediles por un Día.

También corresponde señalar que la Redam participa del Consejo Consultivo, órgano de propuesta de Inmayores, y de una serie de seminarios y capacitaciones vinculadas a los temas del envejecimiento y la vejez en la búsqueda por fortalecer su capacidad de monitoreo. No obstante, el nivel de participación de la Redam presenta debilidades en términos de incidencia política en la agenda pública del Estado y del logro de un funcionamiento autónomo sostenible como sociedad civil. En este sentido, en los espacios en los que la sociedad civil es convocada a participar se identifica un bajo nivel de propuestas que logren posicionarse en la agenda política e impactar en iniciativas de política pública. A esta situación se le suma la escasez de recursos económicos para garantizar su participación en distintas actividades.

4.2.3 Fortalecimiento institucional

Dentro de la categoría fortalecimiento institucional, la subcategoría mejora en la gestión es la que presenta el mayor número de acciones en etapa de desarrollo. Se encuentran en proceso de implementación sistemas informáticos que constituyen herramientas útiles para lograr procedimientos más eficientes como por ejemplo para contribuir en la mejora de la fiscalización de los establecimientos de larga estadía para personas mayores. También se encuentran muy próximos a ingresar al sistema informático Smart del Mides los dos servicios de atención de Inmayores, acción que estaba prevista en el Plan. Esta incorporación permitirá mejorar sustantivamente la gestión de la información vinculada a los servicios. El Sistema de Cuidados se encuentra en proceso de elaboración de indicadores de seguimiento y evaluación para sus servicios y prestaciones de manera de contribuir en su mejor funcionamiento y en la calidad de vida de sus usuarios.

CUADRO N° 13:
Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Mejora de la gestión.

ACCIONES	ACTORES
Generación de pautas de atención para las personas mayores en el primer nivel de atención.	UdelaR/ Facultad de Medicina: Dpto de Geriátrica y Gerontología/ Facultad de Psicología/ Escuela de Nutrición/ Facultad de Enfermería - MS
Ampliación de la cobertura del servicio de atención a situaciones de abuso y maltrato intrafamiliar de Inmayores.	Mides/ Inmayores
Evaluación del Programa Soluciones Habitacionales y adecuación en función de la necesidad habitacional de las personas mayores.	BPS- Mides/Inmayores
Evaluación del Programa Asistencia a la Vejez.	Mides/DNPI/Dinem-BPS
Fortalecimiento de la fiscalización en los centros de larga estadía.	MS - Mides/Inmayores
Fortalecimiento de la fiscalización de los establecimientos de larga estadía a través de los sistemas informáticos de gestión.	Mides/Inmayores/Dinem/Secretaría Nacional de Cuidados
Elaboración de indicadores de seguimiento y evaluación de los servicios y prestaciones del SNIC.	Mides/ Secretaría Nacional de Cuidados/Dinem
Desarrollo de un soporte informático para la gestión de los servicios y programas de atención a la dependencia del SNIC.	Mides/ Secretaría Nacional de Cuidados/Dinem
Designación de un referente territorial de Inmayores para cada departamento.	Mides/ Inmayores
Implementación de un sistema informático de gestión de los establecimientos de larga estadía.	Mides-MS
Incorporación del Servicio de Atención a la Violencia Intrafamiliar y el Servicio de Personas en riesgo social al Smart.	Mides/ Inmayores

Con respecto a la generación de espacios, se encuentran en desarrollo la creación de grupos de trabajo en áreas estratégicas para consolidar la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores. Ejemplo de ello es la creación de la Comisión Interdepartamental de Personas Mayores (Cipem) en el año 2016 que nuclea a todas las áreas de envejecimiento y vejez de los gobiernos departamentales. Otro organismo que se encuentra en proceso de consolidación y que en estos últimos años ha logrado alcanzar un posicionamiento en común sobre diversos temas de la agenda de vejez es el Consejo Consultivo del Inmayores. Este proceso ha permitido fortalecer su función política.

CUADRO N° 14:
Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Generación de espacios.

ACCIONES	ACTORES
Generación y fortalecimiento de grupos de trabajo en áreas estratégicas para consolidar la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores.	Mides/ Inmayores

La coordinación interinstitucional es un aspecto que permite el fortalecimiento institucional y se ve reflejado en varias acciones del Plan. Estas acciones por su naturaleza se encuentran en desarrollo. En lo que respecta a la acción de fortalecimiento de las redes interinstitucionales para el abordaje de las personas mayores en situación de abuso y maltrato, una buena práctica a destacar refiere a la realización en 2018 de un Conversatorio con organismos competentes en la materia de violencia hacia las personas mayores. Este fue convocado por Inmayores y contó con la presencia de autoridades de organismos e instituciones del Estado, representantes de la academia y de la sociedad civil. El objetivo del Conversatorio fue intercambiar y analizar las limitaciones y desafíos institucionales en el abordaje de los temas de violencia hacia las personas mayores. Participaron representantes del Ministerio del Interior, del Banco de Previsión Social, de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, de la Unidad de Víctimas de Fiscalía General de la Nación, de la Institución Nacional de Derechos Humanos, de la Secretaría de Cuidados, del Instituto Nacional de las Mujeres y de la División de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social. Por la academia participó el Centro Interdisciplinario de Envejecimiento de la Universidad de la República y los representantes de la Red Nacional de Personas Mayores que integran el Consejo Consultivo.

La actividad tuvo como resultado la realización de un diagnóstico sobre los obstáculos que presenta el abordaje de situaciones de violencia hacia las personas mayores y la definición de estrategias para sortear estas limitaciones y así fortalecer las respuestas de manera integral. Dentro de los acuerdos se definió conformar una Mesa de Trabajo para implementar las acciones definidas que sesionará por segunda vez en el mes de octubre. Dentro de esta línea, Inmayores junto con el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación

se encuentra elaborando un protocolo de abordaje para personas mayores en situación de abuso y maltrato que oriente las intervenciones de los actores involucrados dentro de estas instituciones. Esta acción se encuentra en estado avanzado, pero su finalización ha encontrado dificultades. Cabe señalar que Inmayores cuenta con un Servicio de Atención dirigido a personas mayores en situación de abuso y/o maltrato que a partir de junio de 2018 amplió el alcance de su objeto, migrando de la atención a la violencia intrafamiliar a la violencia en todas sus dimensiones. Este cambio implica concebir la complejidad que reviste este fenómeno que si bien mayoritariamente ocurre en el ámbito intrafamiliar, también se da a nivel de las instituciones, de la comunidad y en los espacios públicos.

A partir de mayo de 2017 comenzó un proceso de trabajo en conjunto entre la División de Servicios de Salud del Ministerio de Salud y la División de Regulación de Inmayores que ha permitido potenciar la tarea de los dos ministerios en relación a las competencias de regulación y fiscalización de los establecimientos de larga estadía. En este sentido, se han trabajado las situaciones críticas y los cierres de establecimientos de forma conjunta. Además se unificaron los criterios en relación con la comprensión y definición de dichas situaciones.

Asimismo, actualmente se está trabajando entre el MS, la SNC e Inmayores en la construcción de un protocolo que describe los procedimientos a llevar a cabo en los procesos de cierres de establecimientos y los consiguientes realojos de las personas que allí residen. También se diseñó un formulario que permite que los establecimientos realicen el proceso de habilitación en línea. Dicha herramienta ha posibilitado descentralizar el proceso de habilitación y facilitar a los titulares de establecimientos el proceso de habilitación.

Para Inmayores, la coordinación interinstitucional resulta una valiosa herramienta para fortalecer su rol rector. Por lo tanto, considera fundamental la generación de alianzas estratégicas interinstitucionales y el impulso de mecanismos de cooperación económica. Inmayores mantiene una fuerte alianza de trabajo con el Ministerio de Salud, el Banco de Previsión Social, el Ministerio del Interior, y nuevos actores como la Fiscalía General de la Nación y la Inddhh y la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia. Respecto a la cooperación internacional ha contado con la asistencia técnica y financiera externa de Unfpa y Riicotec, sin embargo, es una línea que debe expandir para cumplir cabalmente con el mandato que le asigna la ley de creación.

CUADRO N° 15:
Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Mejora de la coordinación.

ACCIONES	ACTORES
Fortalecimiento del abordaje coordinado y efectivo para las personas mayores en situación de calle.	Mides/INDA/DNPI/Inmayores - Gobiernos departamentales- BPS - MS
Fortalecimiento de las redes interinstitucionales para el abordaje de personas mayores en situación de abuso y maltrato.	Mides/Inmayores/Inmujeres -MS- BPS- Poder Judicial.
Proceso de discusión y diseño de un protocolo de detección y actuación para los casos de abuso patrimonial hacia personas mayores que sucedan en la familia y en los centros de larga estadía.	BPS- Mides/Inmayores-MS- MI- P. Judicial- Udelar /Fac. de Derecho
Generación de condiciones para facilitar las derivaciones de personas de establecimientos de larga estadía en casos de cierre.	SNIC-MS- ASSE- Gobiernos departamentales- Mides/ Inmayores.
Impulso de mecanismos efectivos de coordinación y cooperación económica con otros organismos públicos, privados e internacionales.	Mides/ Inmayores
Generación y ampliación de alianzas estratégicas interinstitucionales.	Mides/ Inmayores
Coordinación y optimización de los recursos institucionales en territorio para la construcción y refacción de viviendas donde residen personas mayores.	BPS- Mvotma

Respecto a la subcategoría *mejora de las capacidades* se encuentran en desarrollo una serie de acciones que tienen a la Secretaría de Cuidados como principal responsable y que refieren al reconocimiento de la labor de aquellas personas, en su gran mayoría mujeres, que desarrollan la tarea del cuidado. En ese sentido, se diseñó un protocolo para la validación de la formación previa y se encuentra en proceso de elaboración de un protocolo para la certificación de competencias.

CUADRO N° 16:
Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Mejora de las capacidades.

ACCIONES	ACTORES
Acompañamiento en la implementación del programa de Asistentes Personales.	Mides/Secretaría Nacional de Cuidados/DNGT/ Inmayores/Pronadis
Implementación de programas de contención y apoyo para las personas que cuidan personas mayores.	Mides/Inmayores. Inmujeres. SNC, MS.
Proceso de validación de la formación en Atención a la Dependencia para personas que hayan realizado cursos de formación en cuidados.	MEC- Inefop-Secretaría Nacional de Cuidados
Proceso de certificación de competencias para aquellas personas que tienen experiencia en tareas de cuidado.	MTSS-DINAE- INEFOP- UTU - Mides/ Secretaría Nacional de Cuidados

Sumado a ello, se están implementando programas de contención y apoyo para las personas que cuidan. Se realizaron nueve talleres donde se abordaron diferentes temáticas demandadas por los asistentes personales. Estos programas cuentan con un eje denominado *Cuidarme mientras cuido* que trata sobre el autocuidado en el trabajo como asistente personal. Además, se trabaja sobre los vínculos laborales y personales que se establecen entre las personas usuarias, las familias y las cuidadoras y cuidadores, y herramientas lúdicas para su trabajo diario.

Las acciones de *generación de conocimiento* en proceso de desarrollo se centran en cuidados y salud. Aquí nuevamente el CIEn tiene una presencia central con el desarrollo de líneas de investigación en deterioro cognitivo y en las repercusiones físicas y emocionales de las personas que cuidan personas mayores. Entre ellas se encuentra una tesis doctoral que investiga las prácticas de atención y cuidado de las personas con demencia en el Sistema Nacional Integrado de Salud, así como la elaboración de un dispositivo específico de Talleres de salud mental para familiares de personas con demencia, que se ha implementado en las ciudades de Montevideo, Minas y en Buenos Aires, Argentina.

Por otro lado, cabe señalar que algunas de las acciones en desarrollo son producto de un convenio de trabajo entre Inmayores, Dinem y el CIEn en el que se acordó explotar información del Censo Urbanístico y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares así como dar cuenta de la existencia de vacíos de información y de la necesidad de contar con fuentes de información específicas sobre las personas mayores.

CUADRO N° 17:
Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Generación de conocimiento.

ACCIONES	ACTORES
Promoción de la investigación en deterioro cognitivo.	UdelaR /Fac. de Medicina: Dpto de Geriátría, Cátedra de Psiquiatría/ Fac. de Enfermería/ CIEn-Mides/Inmayores
Generación y difusión de información sobre la población afectada por deterioro cognitivo.	CIEn
Investigación sobre la depresión en las personas mayores y la prevención del suicidio.	MS/ Programa de Salud Mental- Mides/Inmayores- UdeLaR/ Fac. de Psicología/CIEn/ Facultad de Medicina
Generación de información sobre las características y la existencia de servicios públicos en el territorio donde residen personas mayores a partir del Censo Urbanístico.	Mides /Inmayores/Dinem -UdelaR/CIEn
Explotación de fuentes de información que permitan dar cuenta del gasto de las personas mayores asociado a salud y cuidados.	Mides/ Inmayores/Dinem/Secretaría Nacional de Cuidados
Incorporación de un módulo sobre Dependencia en la Encuesta Continua de Hogares.	INE-Mides/Secretaría Nacional de Cuidados/ Dinem/Inmayores/Inmujeres/Pronadis/INJU
Visibilización de las diferencias en las necesidades y recursos en relación a los cuidados de varones y mujeres viejos/as producto de las relaciones de género.	SNIC: MS-Mides/ Inmayores/ Inmujeres
Diagnóstico sobre el perfil de las personas que trabajan en el cuidado de personas mayores en establecimientos de larga estadía.	SNIC, Mides/ Inmayores
Generación de conocimiento sobre las repercusiones físicas y emocionales de las personas que cuidan personas mayores.	UdelaR/ Facultad de Medicina/ Facultad de Psicología.

Por último, la inclusión de la subcategoría *normativa* en desarrollo nuclea una serie de acciones vinculadas a los derechos de las personas que asisten a los centros de salud y a las que viven en establecimientos de larga estadía como ser el cumplimiento del consentimiento informado y la protección a su integridad y privacidad. La existencia de la Ley N° 18.335 (art.11 y 12) sobre pacientes y usuarios de la salud contribuye a que el consentimiento informado sea un derecho que se exija. Lo mismo ocurre con el respeto por la privacidad e intimidad de las personas mayores a partir de la aprobación del Decreto 356/016 relativo a la regulación y fiscalización de los establecimientos de larga estadía, que opera en el mismo sentido que la anterior para promover la exigibilidad de este derecho. Respecto a la readecuación de la Ley N° 18.617, de creación del Instituto, se presentó al Parlamento un proyecto de ley que enmarca los cometidos y responsabilidades institucionales en la nueva normativa internacional que comprende la Convención.

CUADRO N° 18:
Acciones en desarrollo de Fortalecimiento institucional.
Subcategoría: Nueva normativa.

ACCIONES	ACTORES
Revisión de la normativa nacional para su adaptación a lo exigido por la Convención en materia de discriminación por edad.	Mides/Inmayores
Promoción y seguimiento del cumplimiento del consentimiento informado en usuarios/as del sistema sanitario y de establecimientos de cuidados.	MS-Mides/Inmayores
Incorporación de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en el proceso de construcción de la normativa unificada nacional sobre edificación.	Mides/ Inmayores
Protección de la integridad, privacidad e intimidad de la personas mayores en las actividades que desarrolle en los centros de larga estadía.	Mides/Inmayores- MS
Modificación de la Ley N° 18.617 para su readecuación a la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores.	Mides/ Inmayores

ACCIONES SIN DESARROLLO

4.3 Acciones sin desarrollo aparente

4.3.1 Sensibilización y capacitación

Las acciones sin desarrollo aparente bajo la subcategoría talleres, capacitaciones y seminarios son aquellas en las que las instancias de sensibilización están dirigidas a organismos o instituciones que no trabajan directamente con personas mayores y por lo tanto no las contemplan como un colectivo específico. A modo de ejemplo, se encuentran pendientes las sensibilizaciones a trabajadores de los medios de comunicación y al personal técnico de programas relacionados a la economía social e integración laboral. No obstante, al retomar el contacto y entrevistar a los referentes de los organismos involucrados, todos expresaron su interés en concretar estas actividades. En ese sentido, Inmayores está planificando el uso de una plataforma virtual para implementar sus talleres con el objetivo de lograr un mayor alcance y que contemple la flexibilización de la dedicación horaria del personal técnico que los curse.

CUADRO N° 19:
Acciones sin desarrollo aparente en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Talleres, capacitaciones y seminarios.

ACCIONES	ACTORES
Talleres de sensibilización sobre la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores al funcionamiento de la Policía Comunitaria.	Mides/Inmayores-MI/ Oficina Nacional Policía Comunitaria
Talleres de sensibilización a equipos técnicos que implementan programas relacionados a la economía social y a la integración laboral.	Mides/Inmayores/Dinesil
Talleres de sensibilización sobre la imagen social de la vejez y derechos de las personas mayores a trabajadores/as de los medios de comunicación.	Mides/Inmayores
Sensibilización desde la perspectiva de derechos a los trabajadores del Poder Judicial en deterioro cognitivo.	Poder Judicial- Udelar / Facultad de Medicina/ Facultad de Psicología/ CIEn - MS
Inclusión de la perspectiva de protección de derechos de las personas mayores en las Escuelas de Seguridad Ciudadana.	MI/Oficina Nacional Policía Comunitaria-Mides/ Inmayores
Talleres de capacitación a equipos técnicos de programas de la DINESIL.	Mides/ Inmayores/Dinesil
Talleres de sensibilización sobre el impacto de la accesibilidad en la integración de las personas mayores, dirigidos al personal de la salud, empleados/as de oficinas públicas y privadas, cuidadores/as, empresas del transporte, Poder Judicial.	Mides /Inmayores/ Pronadis-BPS-MS- Poder Judicial- Gob. Departamentales
Actualización permanente de contenidos relativos a los derechos e información de las personas mayores en las tablets Ibirapitá de manera fácil y amigable.	Plan Ibirapitá- BPS- Mides/Inmayores

En otro de los aspectos en que no se ha logrado avanzar es en aquellos temas en los que el Instituto no cuenta con formación específica y que por lo tanto debe generar alianzas con expertos o técnicos de otros organismos. Por ejemplo, la ejecución de talleres de sensibilización sobre deterioro cognitivo dirigidos a trabajadores del Poder Judicial y sobre accesibilidad planificados para trabajadores de una variedad de organismos públicos.

También, cabe señalar que algunas de las acciones incluidas en este grupo no son posibles de realizar por motivos de cambios en la estructura organizacional o en la planificación de las instituciones u organismos a quienes están dirigidas. Esto sucede con los talleres dirigidos al funcionamiento de la Policía Comunitaria dado que esta figura se ha reconfigurado a nivel del Ministerio del Interior.

CUADRO N° 20:
Acciones sin desarrollo aparente en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Formación.

ACCIONES	ACTORES
Promoción de la formación de especialistas en psicoterapia para el abordaje de las personas mayores que sufren de depresión de modo que integren los equipos de las instituciones de salud.	Udelar/Fac. de Psicología

Respecto a la *formación* de especialistas en psicoterapia para el abordaje de las personas mayores que sufren de depresión de modo que integren los equipos de las instituciones de salud, corresponde señalar que la Facultad de Psicología implementará una especialización en Psicoterapia.

CUADRO N° 21:
Acciones sin desarrollo aparente en Sensibilización y capacitación.
Subcategoría: Herramientas de difusión.

ACCIONES	ACTORES
Acciones de concientización sobre la importancia de la formalización.	BPS- MTSS- Mides/Inmayores

Las *herramientas de difusión* que se presentan sin desarrollo aparente se asocian, nuevamente, con aquellas con aquellas acciones en las que no se contempla a las personas mayores como un colectivo específico sino como parte de un colectivo más amplio. En ese sentido, si bien no hay acciones de concientización sobre la formalización del trabajo dirigidas específicamente a las personas mayores, sí existen acciones de formalización vinculadas al servicio doméstico y a los cuidados, sectores donde las personas mayores se desempeñan.

4.3.2 Ejercicio efectivo de derechos

Temáticas como el abuso, maltrato, vulnerabilidad y la accesibilidad pueden catalogarse como nuevos temas en la agenda de vejez presentan que aún dificultades para desarrollarse. Las personas mayores no suelen ser consideradas como personas que pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad, lo cual se asocia al elevado porcentaje de cobertura de las jubilaciones y pensiones (87.9%, Mides-Dinem sobre la base de ECH, 2016) y a la relativa baja proporción de personas mayores viviendo en hogares pobres. Sin embargo, cuando la medición de la pobreza se realiza con instrumentos multidimensionales como las Necesidades Básicas Insatisfechas se refleja en mayor medida la vulnerabilidad de un sector de personas mayores que se traduce en situaciones de carencias a nivel habitacional, sanitario, económico y de cuidado y al extremo se encuentra la situación de abandono social. Frente a esta realidad, Inmayores cuenta con un Servicio de Consulta e Intervención para Personas Mayores en Situación de Vulnerabilidad que atiende entre 250 y 300 casos anuales. Las demandas más frecuentes están asociadas a los cuidados, salud, vivienda y problemas económicos pero fundamentalmente se trata de la conjunción de estas temáticas que se presentan simultáneamente. Estas intervenciones evidencian la realidad de un grupo considerable de personas mayores cuyos derechos se encuentran desprotegidos y que interpelan una oferta pública insuficiente para dar respuestas. Es por esta situación que Inmayores se comprometió a extender este servicio en el territorio, acción que no pudo ser efectivizada por falta de presupuesto. A pesar de esta imposibilidad, el Servicio trabaja de manera muy comprometida con el desafío de generar nuevas alianzas institucionales para ampliar el alcance y la efectividad de sus respuestas.

Lo mismo sucede con el abuso y el maltrato, problemática que muy lentamente comienza a ser considerada como un asunto público. Inmayores también cuenta —como se mencionó previamente— con un Servicio de Atención a Personas Mayores en Situación de Abuso y/o Maltrato. Ambos servicios cuentan con cobertura en Montevideo y zona metropolitana, si bien a partir de las oficinas territoriales del Mides se reciben y trabajan las situaciones que ocurren en todo el territorio nacional. En el Segundo Plan se propuso instalar una casa de breve estadía para personas mayores en situación de abuso y maltrato, que tampoco presenta avances en el período.

CUADRO N° 22:
Acciones sin desarrollo aparente en Ejercicio efectivo de derechos.
Subcategoría: Acceso a programas, servicios y dispositivos públicos.

ACCIONES	ACTORES
Instalación de una casa de breve estadía para personas mayores en situación de abuso y maltrato.	Mides/ Inmayores
Extensión del Servicio de Atención dirigido a las personas mayores en situación de extrema vulnerabilidad social de Inmayores en el territorio.	Mides/ Inmayores
Instalación de un espacios de consulta y asesoramiento sobre accesibilidad que oriente a las personas mayores en sus derechos y en los mecanismos de reclamo y denuncia.	Mides/Inmayores/ Pronadis-Gob. Departamentales

Por otro lado, si bien hay esfuerzos por generar espacios accesibles para personas mayores y personas con discapacidad, los avances aún son incipientes. En esa dirección, desde los gobiernos departamentales hay experiencias de construcción de rampas y baños accesibles.

4.3.3 Fortalecimiento institucional

La acción dentro de la subcategoría *coordinación interinstitucional* que se encuentra sin desarrollo aparente es la generación de estrategias coordinadas en el Estado ante situaciones de emergencia que contemplen la especificidad que revisten las personas mayores. No obstante cabe señalar que en Colonia se presentó una propuesta en la Coordinación Técnica Territorial ampliada sobre gestión de riesgos que propone una serie de medidas a tomar para las personas mayores ante tales situaciones. Se trata de una iniciativa que sería muy positiva replicar a nivel de otros territorios.

CUADRO N° 23:
Acciones sin desarrollo aparente de Fortalecimiento Institucional.
Subcategoría: Coordinación interinstitucional.

ACCIONES	ACTORES
Fortalecimiento de las Rondas de salud rurales para la atención sanitaria de personas en el medio rural.	MS
Generación de estrategias coordinadas en el Estado ante situaciones de emergencia, como catástrofes climáticas, en establecimientos de larga estadía.	Div. Regulación

En este nivel de desarrollo incipiente se encuentran también una serie de espacios de trabajo planificados para discutir sobre la educación en las personas mayores y sobre la compatibilidad entre el trabajo y la seguridad social que no se han concretado. En la esfera de la educación, a pesar de que el grupo interinstitucional no se ha conformado, se despliegan encuentros en la órbita de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos con docentes y talleristas, jornadas con coordinadores departamentales y directores de centros donde la temática de la educación en personas mayores se aborda dentro de un grupo de temas mucho más amplio y variado. Similar situación ocurre cuando se considera la discusión entre el trabajo y la seguridad social. Este tema se ha abordado de manera tangencial en ciertas actividades como por ejemplo la Semana de la Seguridad Social: El futuro de la seguridad social ante los nuevos desafíos que se plantean y el seminario Avances y desafíos para una Seguridad Social universal e igualitaria organizado por Cepal.

CUADRO N° 24:
Acciones sin desarrollo aparente de Fortalecimiento Institucional.
Subcategoría: Generación de espacios.

ACCIONES	ACTORES
Generación de un espacio de trabajo para analizar e incorporar contenidos en currícula de Educación Primaria, Media y Técnica sobre la perspectiva de protección de derechos humanos de las personas mayores.	Div. Articulación y Participación
Generación de un espacio de trabajo para reflexionar y analizar normativa nacional y extranjera sobre la compatibilidad entre jubilación y trabajo.	BPS
Creación de un espacio de trabajo institucional para abordar la educación para las personas mayores.	Div. Articulación y Participación
Generación de un grupo de trabajo para analizar y trabajar sobre mecanismos para reducir los tiempos de los procesos judiciales que involucran a personas mayores.	Mides/Inmayores- Poder Judicial- UdelaR/ Fac. de Derecho/ Fac. de Medicina: Cátedra de Medicina Legal

Por otro lado, otro grupo de trabajo que mantuvo algunas reuniones en el período es el que nuclea al Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación e Inmayores. Si bien aún no se han analizado los mecanismos para reducir los tiempos judiciales que involucran a las personas mayores, se ha compartido y acordado una base conceptual común respecto al abordaje hacia las personas mayores, lo que significa un paso fundamental para lograr concretar esta acción.

Las acciones referidas a la *mejora de la gestión y generación de conocimiento* que se presentan sin desarrollo aparente se dan porque hubo cambios en la planificación de los organismos, como es el caso de la reedición del Carnet del Adulto Mayor. En este punto, cabe señalar que igualmente se ha trabajado con los proveedores sanitarios públicos y privados en la vigencia del Decreto N° 159/006 que establece la implementación del Carné del Adulto Mayor. Otras, en cambio, no se han concretado porque se requiere que se incluyan cambios en la planificación de los organismos. En particular, para el estudio sobre la posibilidad de incluir nuevos colectivos en el programa Soluciones Habitacionales de BPS se requiere un cambio normativo que por ahora no está previsto. Respecto a la existencia de profesionales especializados en vejez, la SUGG informa oficialmente 150 socios entre geriatras y otras especializaciones en vejez. Se puede acceder a dicha información a través de la página web del MS.

Por último, la acción referida a la presentación de los informes anuales al Comité de Expertos de la Convención figura bajo la categoría sin desarrollo aparente porque estos documentos podrán ser presentados una vez que se conforme el Comité, cuando sean diez los países que depositen este instrumento. Por este motivo, los esfuerzos están centrados en completar este proceso que actualmente cuenta con seis países que ya han realizado depósito.

CUADRO N° 25:
Acciones sin desarrollo aparente de Fortalecimiento Institucional.
Subcategorías: Mejora de la gestión y Generación de conocimiento.

ACCIONES	ACTORES
Mejora en la distribución de profesionales especializados en vejez en el territorio.	MS y SUGG
Reedición del Carnet del Adulto Mayor asegurando el control médico de todas las personas mayores.	MS
Estudio de la posibilidad de incluir nuevos colectivos en el Programa de Soluciones Habitacionales.	BPS
Presentación de informes anuales al Comité de Expertos de la Convención.	Dpto. de Análisis y Estudios

5. Limitaciones y fortalezas

En virtud del análisis realizado previamente, es posible identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que presenta la agenda pública del Segundo Plan, considerando que se trata de una instancia de seguimiento y que resta un año de implementación.

Respecto a las fortalezas, corresponde señalar que el Segundo Plan ordena la agenda de vejez y permite visualizar el importante despliegue de las líneas de acción en el territorio así como el entramado de organismos e instituciones involucradas. Asimismo, la ratificación de la Convención a través de la Ley N° 19.430 genera un contexto positivo para el Segundo Plan dado que este instrumento jurídico es vinculante y obliga al Estado uruguayo en el cumplimiento de los derechos que protege. En ese sentido, se está profundizando el proceso de apropiación y reconocimiento de la Convención por parte de los organismos del Estado lo que contribuye en el fortalecimiento del paradigma de derechos humanos. Sumado a ello, la sociedad civil ha sido una aliada para impulsar el proceso de implementación del Segundo Plan y para promover la Convención, a pesar de que aún cuenta con escasa capacidad de incidencia en la agenda pública.

En cuanto a las debilidades del Segundo Plan se destaca la fragmentación de las políticas dirigidas a las personas mayores, lo que limita la capacidad de desarrollar una respuesta integral que supere las intervenciones sectoriales. A su vez, esta fragmentación opera como un obstáculo para la instalación y el cumplimiento de objetivos suprainstitucionales como los que Inmayores pretende desde el ejercicio de su rol rector. En segundo lugar, otra debilidad es la dificultad para introducir nuevos temas en la agenda pública de vejez que logren la definición de recursos necesarios para su abordaje. Falta visualizar el impacto que las dimensiones de pobreza y exclusión social presentan en la vejez, lo cual no permite identificarlas como un grupo de especial interés en la intervención de colectivos vulnerables. Esta falta de identificación desconoce lo establecido por las 100 Reglas de Brasilia que incluyen a las personas mayores como uno de los colectivos vulnerables dado que “cuentan con una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización”.

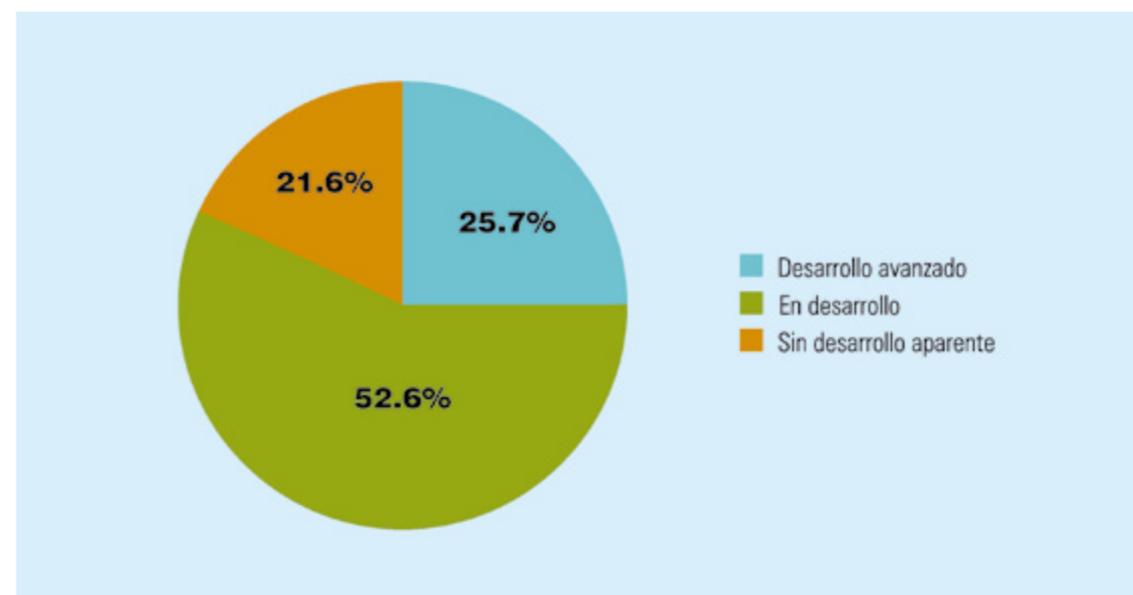
Por otra parte, este ejercicio de seguimiento constituye una oportunidad al generar y afianzar compromisos políticos con organismos e instituciones vinculadas a las personas mayores. Permite unificar la base de comprensión conceptual y avanzar hacia la construcción de una respuesta integral ante las distintas situaciones de desprotección de derechos a las que están expuestas las personas mayores. Asimismo, esta instancia posibilita reorientar aquellas acciones con desarrollo incipiente, priorizando las más viables para el año que resta de implementación.

Por último, como amenaza se identifica el riesgo que el Segundo Plan se convierta en un documento meramente declarativo y pierda su carácter estratégico. Otro aspecto que se visualiza como una amenaza es el hecho de que prime en la agenda pública una visión que entienda la vejez solo en la dimensión de la seguridad social y la salud y que por ende no reconozca la integralidad ni el rol estratégico que debe desempeñar Inmayores.

6. Reflexiones finales

En este apartado se presentan las principales reflexiones respecto al seguimiento del Segundo Plan. En primer lugar, corresponde señalar que poco más de la mitad de sus acciones se encuentran *en desarrollo* (52,6%), el 25,7% se ubican en el nivel de *desarrollo avanzado* y el 21,6% se presentan *sin desarrollo aparente*.

GRÁFICO 2. Acciones del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2018 según nivel de desarrollo.



Esto implica que los organismos e instituciones conciben a este instrumento como una herramienta válida para dar cumplimiento a los compromisos contenidos en el Segundo Plan, por lo tanto es alentador encontrar este nivel de avance dado que aún resta un año de ejecución.

No obstante, corresponde señalar que al momento de definir las acciones a ser incluidas en el Segundo Plan fueron incorporadas aquellas cuya viabilidad de implementación era altamente probable. En ese sentido, preocupa que en la categoría ejercicio efectivo de derechos no se haya avanzado en la ampliación o creación de ciertas prestaciones, principalmente las vinculadas a las temáticas de abuso, maltrato y vulnerabilidad. Por lo tanto, es vital consolidar la ubicación de las personas mayores como sujetos de derechos y reconocer que cierta parte de este colectivo presenta situaciones de vulnerabilidad que requieren de una respuesta oportuna y coordinada —que aún no se logra—. Existe una comprensión normalizadora de la vejez que dificulta concebir a las personas mayores como un grupo poblacional prioritario en relación al riesgo social. No se ha incorporado por parte de la política pública una visión multidimensional de los componentes que producen vulnerabilidad y desprotección de derechos en la vejez, y en cómo estos factores asociados al curso de vida y a dimensiones estructurales como el género, etnia-raza y clase social son determinantes.

Cabe destacar, en el período 2016-2018 los avances normativos que garantizan el derecho al cuidado y a la protección de las mujeres en situación de violencia de género. Sin embargo, se deben multiplicar los esfuerzos para que estos cambios se traduzcan en un ejercicio efectivo. Nuevamente se señala que Uruguay asumió el compromiso de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas mayores a partir de la ratificación de la Convención por lo que urge avanzar en su concreción. Asimismo, se considera necesario que el Consejo Consultivo de Inmayores asuma un mayor liderazgo en el proceso de comprometer a sus integrantes y a otros organismos e instituciones en el avance de las acciones en que son responsables.

Por otra parte, las acciones de Sensibilización y Capacitación así como las de Fortalecimiento Institucional son las que presentan mayor nivel de desarrollo. Estas tienen por objetivo transformar la concepción social del envejecimiento y fortalecer a las instituciones que promueven dicha visión. Este avance se considera fundamental para el establecimiento de un marco fértil que a futuro se traduzca en políticas que reconozcan a las personas mayores como sujetos de derechos.

Inmayores tiene una mayor capacidad institucional en liderar aquellas acciones vinculadas a la sensibilización y a la articulación de la agenda de envejecimiento y vejez pero cuenta con recursos escasos para desplegar servicios en temáticas identificadas de desprotección de derechos. No puede ejecutar políticas o tomar decisiones referentes a la agenda sectorial y necesariamente depende de la participación de otros organismos para el logro de acciones desde esta perspectiva. Es vital articular esfuerzos a nivel de los organismos e instituciones para reducir las fragmentaciones a nivel de las políticas y de esta manera promover y proteger los derechos de las personas mayores.

Sumado a ello, es necesario avanzar hacia la construcción de indicadores que den cuenta del nivel de progreso en materia de realización de derechos humanos. En ese sentido, los organismos e instituciones deben contar con registros sistemáticos y rigurosos de lo realizado y se debe trabajar en el diseño de indicadores que puedan dar cuenta de avances de esta naturaleza.

7. Glosario de Siglas

Organismos Públicos nacionales

AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónica y Sociedad de la Información y del Conocimiento
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BPS	Banco de Previsión Social
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
DINASS	Dirección Nacional de Seguridad Social
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DINESIL	Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral
DNGT	Dirección Nacional de Gestión Territorial
DNPI	Dirección Nacional de Protección Integral en situaciones de vulneración
DSEJA	Dirección Sectorial de Educación para Jóvenes y Adultos
IMPO	Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INJU	Instituto Nacional de la Juventud

INMAYORES	Instituto Nacional de las Personas Mayores
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR	Comisión Pro Honoraria de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINTUR	Ministerio de Turismo
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PRONADIS	Programa Nacional de Discapacidad
SINAE	Sistema Nacional de Emergencia
SNC	Secretaría Nacional de Cuidados
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Organismos Internacionales

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Organizaciones de la sociedad civil

AUDAAG	Asociación Uruguaya de Animadores y Auxiliares Gerontológicos
AUDAS	Asociación Uruguaya de Alzheimer y Similares
ONAJPU	Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay
REDAM	Red de Nacional de Organizaciones de Personas Mayores
UNI 3	Universidad Abierta Educación no Formal

Academia

CIEN	Centro Interdisciplinario de Envejecimiento
ISEF	Instituto Superior de Educación Física
SUGG	Sociedad Uruguaya de Gerontología y Geriatria
UDELAR	Universidad de la República

Planes, programas y servicios públicos

FONASA	Fondo Nacional de Salud
SIVE	Sistema de Información sobre Envejecimiento y Vejez

Siglónimos

ECH	Encuesta Continua de Hogares
EVBG	Encuesta Violencia Basada en Género
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UVG	Unidad de Valoración Geriátrica

8. Bibliografía

Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, Brasilia.

Fassio, Adriana (2012). Participación en la formulación de políticas públicas: El caso del Consejo Federal de los Mayores.

Fernández, Ana (2007). Las lógicas colectivas: imaginarios, cuerpos y multiplicidades. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Huenchuan, Sandra (1999). De objetos de protección a sujetos de derechos. Revista de Trabajo Social Perspectivas: Notas sobre Intervención y Acción Social, N° 8, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.

Huenchuan, Sandra (2004). Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina. Recuperado de: http://envejecer.org/moodle28/politicas/biblioteca/clase3/Marco_legal_polu00EDticas_personas_mayores.pdf

Huenchuan, Sandra (ed.) (2009). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, Libros de la CEPAL, N° 100, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Huenchuan, Sandra (2011). Los derechos de las personas adultas mayores: materiales de estudio y divulgación, CEPAL, ASDI, UNFPA.

Huenchuan, Sandra (2013). Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Inmayores (2016). Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/66880/1/plan-nacional-de-envejecimiento26-de-setiembre-imprenta.pdf>

Naciones Unidas,(2012). Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Nueva York y Ginebra.

OEA (2011). Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Washington.

OEA (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores. Recuperado de:<http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/56286/1/convencion-interamericana-sobrela-proteccion-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-mayores-oea.pdf>

Pautassi, Laura y Royo, Laura (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición. CEPAL, Santiago de Chile.

Rovira, Adriana (2015). Las políticas rectoras en los temas de Envejecimiento y Vejezen Roqué, Mónica y Fassio, Adriana (comp), Políticas Públicas sobre Envejecimiento en los Países del Cono Sur, FLACSO, DINAPAM, SENAMA, Inmayores.

Sampson, Edward (1985). The Decentralization of Identity: Toward a Revised Concept of Person and Social Order. American Psychologist, 40 (11), 1203-1211.

9. Anexo

Instituciones y referentes contactados.

En el proceso se realizó un total de 14 entrevistas estructuradas con referentes de instituciones que integran o no el Consejo Consultivo según se detalla a continuación:

REFERENTE	ORGANISMO
July Zabaleta	MI
Sergio Lijtenstein	MEC
Estela Alem	ANEP/DSEJA
Benjamin Liberoff	MINTUR
José Luis Baumgartner - Adriana López	MTSS
José Ignacio Olascuaga	MGAP
Sandra Sayanes	AGESIC
Ma. Aurora Larramendi	PODER JUDICIAL
Albana Nogueira	PLAN IBIRAPITÁ
REFERENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO	ORGANISMO
Ítalo Savio - Mariano Silva - Alejandra Tállice - Rossana Lucero	MS
Aldo Sgaravatti	UDELAR/ CÁTEDRA DE GERIATRÍA
Leonel Molinelli	CONGRESO DE INTENDENTES
Gabriel Lagomarsino - Beatriz Franchi	BPS
Mary Ubios - Águeda Restaino	REDAM
Elza Schuett	ONAJPU

