

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN ARGENTINA Y URUGUAY

LECCIONES APRENDIDAS EN LA PANDEMIA DE COVID-19



MERCOSUR

RAADH

Reunión de Altas
Autoridades sobre
Derechos Humanos



MERCOSUR

IPPDH

Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR

Director Ejecutivo del IPPDH

Remo Carlotto

Compilación

Javier Palummo, Director del Departamento de Investigación del IPPDH

Capítulo Argentina: Tomás Julio Clemente Pessacq, Director de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DiNaPAM) de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina

Capítulo Uruguay: Gabriela Garbarino, Directora de la División de Fortalecimiento y Estudios y Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de las Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay

Edición

Cecilia Batemarco y Karina Valobra, IPPDH

Diseño

Federico Ramírez, IPPDH

© IPPDH, *La protección de los derechos de las personas mayores en Argentina y Uruguay: lecciones aprendidas en la pandemia de COVID-19*

Primera edición digital: junio, 2023

ISBN: 978-987-48839-3-3

Esta publicación es una iniciativa de la Comisión Permanente de Derechos de Personas Mayores de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), bajo la coordinación y compilación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

Están autorizadas la reproducción y la divulgación del libro, total o parcialmente, sin fines comerciales, siempre que se cite la fuente. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las del IPPDH o las de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.

IPPDH | Av. Libertador 8151 C1429BNC | Ciudad de Buenos Aires, Argentina
+5411 5217-1288 | www.ippdh.mercosur.int | info@ippdh.mercosur.int

Índice

Presentación	4
Introducción	5
Capítulo Argentina	7
Descripción del marco normativo e institucional.....	7
Información sobre las estadísticas existentes	10
Identificación de las principales políticas desarrolladas.....	11
Acceso a la información, libertad de expresión y participación.....	15
Medidas para combatir la discriminación respecto a las personas mayores	20
El apoyo a las organizaciones de la sociedad civil como política pública en Argentina....	23
Medidas para combatir la violencia doméstica	28
Capítulo Uruguay	31
Presentación.....	31
Marco legislativo e institucional.....	33
Acceso a la información, libertad de expresión y participación.	
Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil	39
Medidas para combatir la discriminación hacia las personas mayores.....	43
Medidas adicionales de protección social.....	46
Medidas para combatir la violencia doméstica	53
Consideraciones finales	57
Bibliografía	60
Anexo Capítulo Uruguay	62
Questionario de consulta: medidas adoptadas para la protección de los derechos de las personas mayores en Uruguay durante la pandemia COVID-19	62
Sobre la autora y el autor de los capítulos	64

Presentación

La pandemia COVID-19 suscitó una emergencia global que se produjo en un marco de crisis económica y social compartida en muchos países de la región. En esta situación inédita, en lo que refería al impacto sanitario, se vieron conmovidos todos los órdenes de la vida económica, política y social a nivel mundial.

En este contexto de emergencia, los Estados debieron diseñar e implementar, sobre la marcha de los sucesos, políticas públicas accesibles destinadas a la población y, particularmente, a la población con mayores factores de vulnerabilidad que, en el caso de las personas mayores, se sumó a los mismos, el factor epidemiológico de ser consideradas “población de riesgo”.

Este trabajo reúne la experiencia de las instituciones rectoras de políticas públicas para personas mayores de dos países de la región, Argentina y Uruguay. Ambos países implementaron políticas específicas para lograr el acceso a sus derechos por parte de las personas mayores, quienes sufrieron durante más tiempo que el resto de la población, los efectos del aislamiento obligatorio adoptado como medida sanitaria para evitar los contagios.

El impacto de la pandemia COVID-19 puede verse, claramente, en las vidas perdidas, incluso en la imposibilidad de las familias de despedirse de sus seres queridos en situaciones terminales. Pero ha dejado también su marca en las subjetividades, impactando en la restricción de formas de sociabilidad, comunicación y afectividad, que la situación de aislamiento pronunció en forma dramática respecto de las personas mayores, con consecuencias que aún orbitan y ponen a los Estados a pensar en la necesidad de pensar en políticas de pospandemia.

Esta publicación tiene por objeto dar testimonio de cómo dos Estados de nuestro sur, afrontaron los desafíos que la pandemia introdujo para acercar derechos a las poblaciones que más lo necesitaban, entre estas, la población de personas mayores, atendiendo a su diversidad, necesidades específicas y contextos.

Se abordan aquí los diagnósticos realizados, las adaptaciones institucionales que fueron requeridas y las políticas de protección de derechos de las personas mayores implementadas por Argentina y Uruguay durante la pandemia COVID-19. Las políticas abordadas cubren un amplio espectro de derechos: participación, cuidados, asistencia, atención gerontológica, políticas de educación, cultura y comunicación comunitaria, así como políticas contra la discriminación y la violencia.

Consideramos que este material contribuye a la construcción de un acervo en políticas públicas que aporta a la mayor eficacia en la respuesta de los Estados a futuros contextos críticos o de emergencia, con perspectiva de derechos humanos en base a las lecciones aprendidas.

Remo Carlotto
Director Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos del MERCOSUR

Introducción

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) establece un marco conceptual y normativo unificador para el desarrollo y la implementación de estrategias que promuevan y protejan los derechos humanos de las personas mayores, con mecanismos para evaluar su progreso. Se trata de una Convención que responde a un paradigma diferente al tradicional respecto de la vejez, al tiempo que contribuye a definir sus contornos y contenidos centrales, en términos de los derechos protegidos y las obligaciones estatales emergentes.

El reto en la actualidad se vincula con lograr la consolidación de este enfoque emergente sobre las personas mayores, que las reconoce como sujetos de derecho y pone el acento en la generación de condiciones que posibiliten el envejecimiento saludable y activo. Ello implica superar la idea de vulnerabilidad intrínseca de las personas mayores, así como el reduccionismo de caracterizar su condición a partir de la falta; significa considerarlas como ciudadanas y ciudadanos activos, valorando sus contribuciones actuales y potenciales al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano, social y económico y a la erradicación de la pobreza.

Esto supone una verdadera revolución, que tiene como consecuencia la modificación en la mirada y en la forma de intervención de la familia, la sociedad y el Estado con las personas mayores. Hasta la adopción de la Convención, los derechos de este sector poblacional se encontraban protegidos de modo general, conforme a los tratados internacionales y regionales de derechos humanos. Aunque en estos instrumentos pueden encontrarse algunas referencias explícitas a la edad, no suelen contener disposiciones concretas centradas en las personas mayores. Esta convención provoca lo que se conoce como un cambio de paradigma en la concepción tradicional que se tenía sobre las personas mayores.

La información disponible debe conducir a priorizar este tipo de transformaciones, ya que “[e]n 2025, las personas de 60 años y más representarán el 18,6% de la población total de la región. América Latina y el Caribe es la segunda región de más rápido crecimiento en términos del número de personas mayores de 60 años, detrás de África”(OPS-OMS, 2020b).

La ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la adopción de medidas para su implementación constituyen pasos importantes para estos fines. En la actualidad, son diez los Estados

que han ratificado este instrumento internacional: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

Durante los últimos años, los Estados del MERCOSUR han venido desempeñando un papel protagónico en la promoción del fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos humanos de las personas mayores.

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) ha mantenido colaboración con el Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y con la Comisión Permanente de Adultos Mayores, actualmente Comisión Permanente de Personas Mayores de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH) en el proceso de diálogo, debate, reflexión y redacción de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

En ese sentido, en 2016, el Instituto publicó el libro *Personas mayores. Hacia una agenda regional de derechos*. La publicación está compuesta por capítulos nacionales elaborados por especialistas designados por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, así como por lecturas de organismos especializados, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el propio IPPDH. Además de esta publicación, durante los últimos años el IPPDH ha llevado adelante otras iniciativas en materia de promoción de los derechos humanos de las personas mayores en la región, como muestras fotográficas, campañas, cursos, participación en diplomados, seminarios, entre otras actividades.

En la reunión de la Comisión Permanente de Adultos Mayores realizada en el marco de la XXXI RAADH en Asunción (junio de 2018), se solicitó al IPPDH coordinar una nueva publicación sobre esta temática, que incorpore análisis de los aspectos presupuestarios de las políticas públicas que implementan los países del MERCOSUR. Más adelante, en abril de 2020 se ha considerado pertinente incorporar como tema central de la compilación la promoción y protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en la lucha contra la Pandemia de COVID-19. La presente publicación reúne dos de los capítulos que han sido recibidos como parte de ese nuevo estudio compilatorio¹.

¹ El capítulo correspondiente a Argentina fue recibido el día 7 de julio de 2021, mientras que el correspondiente a Uruguay el día 14 de junio de 2021.

Capítulo Argentina*

Descripción del marco normativo e institucional

La CIPDHPM es el instrumento normativo y legal que brinda el marco de los principios básicos con los que se debe promover la planificación e implementación de políticas públicas a fin de garantizar los derechos que en ella se enuncian.

Este instrumento reafirma que la persona, a medida que envejece, debe seguir disfrutando de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en la esfera económica, social, cultural y política de sus sociedades, como así también, la necesidad de abordar los asuntos de la vejez y el envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos que reconoce las valiosas contribuciones actuales y potenciales de la persona mayor al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano, social y económico y a la erradicación de la pobreza.

Es importante destacar los antecedentes jurídicos/normativos, que se dieron a lo largo del tiempo, sobre la atención de las personas mayores. En Argentina, en el año 1948, Eva Duarte de Perón proclama, ante las Naciones Unidas, los derechos de las personas mayores, en la Asamblea General de París. Transcurrido un largo período se vuelve a poner en agenda el tema de las personas mayores y sus derechos, en la década de los 80', mediante el "Plan de Viena", primer instrumento jurídico internacional específico que pone en agenda internacional la temática.

Posteriormente, se establecen los "Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad" (1991), en los que se prevén 5 principios: Independencia, Participación, Dignidad, Cuidados y Autorrealización. Con posterioridad, se sucedieron la "Proclamación sobre el Envejecimiento" (1992) y la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), que plantea otros tres grandes lineamientos: "Las personas de edad y el desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar en la vejez y, por último, la creación de un entorno propicio y favorable".

* Tomás Julio Clemente Pessacq, Director de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DiNa-PAM). Esta Secretaría es el organismo rector encargado de diseñar, elaborar e implementar políticas públicas de carácter federal e inclusivas destinadas a promover los derechos de niñas, niños, adolescentes, personas mayores y familias.

Estos marcos permitieron ampliar el Plan de Viena para profundizar en la temática de las personas mayores y el envejecimiento. El Plan de Madrid, de alguna manera, pone a los gobiernos en el compromiso de comenzar a implementar medidas y políticas en los ámbitos nacionales. Al mismo tiempo, se elaboraron diversos instrumentos regionales, tales como la “Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (2003); la “Declaración de Brasilia” (2007), el “Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable” (2009), la “Declaración de Compromiso de Puerto España” (2009) y la “Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe” (2012).

Todos estos antecedentes llevaron a los Estados a incorporar y dar prioridad al tema del envejecimiento en las políticas públicas, así como a destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr una adecuada implementación y evaluación de las medidas especiales puestas en práctica, ponderando el valor de la solidaridad y complementariedad de la cooperación internacional y regional para promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona mayor.

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) es un organismo creado por la Ley 26.061, que tiene como misión implementar políticas públicas que garanticen el pleno cumplimiento de los derechos de niñas, niños, adolescentes y de la población de personas mayores. Tiene la responsabilidad de propiciar acciones para la transformación y/o ampliación del marco institucional de aplicación de las políticas públicas dirigidas a su población objetivo, en todo el territorio nacional.

La Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DiNaPAM) de la SENAF tiene a su cargo el diseño y la implementación de políticas y acciones dirigidas a la protección, promoción y defensa de los derechos humanos de las personas mayores del país. Su misión es diseñar y ejecutar programas de promoción, protección e integración social de las personas mayores. Sus lineamientos están agrupados en diferentes áreas, en cada una de las cuales se llevan adelante acciones desde una mirada integral y un enfoque de derechos. Asimismo, La DiNaPAM es responsable del funcionamiento del Consejo Federal de Adultos Mayores, que nuclea y articula la implementación de todas las políticas destinadas a las personas mayores.

Las políticas públicas implementadas por la DiNaPAM se enmarcan en ejes que apuntan al fortalecimiento familiar, a las políticas de género y de derechos humanos. En función de ello, la Dirección se propone:

- » Generar iniciativas y acciones tendientes al buen trato, al pleno goce de derechos y el envejecimiento activo con perspectiva de género.
- » Ampliar el sistema progresivo de atención a la vejez.
- » Fortalecer la articulación interinstitucional con otros organismos nacionales, provinciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil.
- » Promover y difundir el saber gerontológico a nivel nacional, provincial, municipal y con organizaciones no gubernamentales.
- » Desarrollar proyectos socioculturales en los que los adultos mayores sean protagonistas.

Las políticas desarrolladas por la DiNaPAM siguen los lineamientos de la CIPDHPM, ratificada por Argentina por Ley N° 27.360. La CIPDHPM tiene el objetivo de promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Lo dispuesto en ella no puede ser interpretado como una limitación a derechos o beneficios más amplios o adicionales que reconozcan el derecho internacional o las legislaciones internas de los Estados Parte, a favor de la persona mayor.

En Argentina se ha consolidado la institucionalidad pública dirigida a las personas mayores, tendiente a proporcionar los mecanismos, instrumentos y recursos para asegurar la efectividad de los derechos. Se crearon instituciones provinciales y municipales para dar respuestas a las personas mayores a nivel local. Por otro lado, se fortalecieron organismos dedicados a la vejez y al envejecimiento a nivel nacional. Así, el 92% de las instituciones públicas provinciales cuentan con organismos propios orientados a las personas mayores. La mayoría de estos organismos tiene rango de dirección provincial, lo que constituye un logro en el fortalecimiento de la institucionalidad. Estas direcciones pusieron en marcha una gran variedad de programas para atender las necesidades de las personas mayores y también para promover su autonomía y participación. Asimismo, en las provincias se han desarrollado los Consejos Provinciales de Adultos Mayores, en los que se debaten las principales necesidades y orientaciones en materia de políticas públicas para la vejez y el envejecimiento con un criterio federal.

Información sobre las estadísticas existentes

La República Argentina está atravesando un proceso de envejecimiento poblacional desde hace varias décadas. Según el censo poblacional realizado en 2010, había 5.725.838 personas mayores de 60 años y más, lo que representa el 14,3% de la población total. En tanto, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para el año 2021 la cantidad de personas de 60 años y más es de 7.279.394, lo cual representa el 15,8% de la población (INDEC, 2013). Hacia 2040, se espera que se incremente hasta alcanzar las 10.870.882 personas mayores de 60 años.

La esperanza de vida al nacer, para el 2015, era 76,92 años para toda la población; para los varones asciende a 73,72 años, en tanto que para las mujeres es de 80,33 años (INDEC, 2013). En cuanto a la expectativa de vida después de los 60 años es de 19.9 años. Las mujeres tienen una esperanza de vida más prolongada: 22,3 años, en tanto que para los varones es de 17,4 años (INDEC, 2009).

El envejecimiento poblacional en Argentina se caracteriza por:

- » Feminización: hace referencia a la mayor presencia de mujeres mayores de 60 años en la población mayor. Según las proyecciones para el año 2021, las mujeres representan el 57% de la población de 60 años y más.
- » Urbanización: la población de personas mayores del país es fundamentalmente urbana. Un poco menos de una de cada diez personas mayores habita en áreas rurales y el resto lo hace en áreas urbanas (CENSO 2010).
- » Incremento de las personas más viejas dentro de la población mayor: esto indica que la población mayor de 80 años es la que tiende a incrementarse, entre los distintos grupos sociales, e incluso dentro de la población mayor. Una de cada tres personas mayores en Argentina tiene 75 y más años.

En la llamada transición demográfica, los países cuentan con un período de gracia denominado bono demográfico. Se trata de un período que sucede durante el pasaje de una estructura a otra y que brinda la oportunidad de acumular recursos a partir de la riqueza producida por la población en edades supuestamente activas (15-59 años) cuando los países son demográficamente “jóvenes”. Este bono permite preparar el escenario para enfrentar la futura demanda de la población potencialmente inactiva (0 a 14 años y 60 y más años). Según la CEPAL, Argentina terminará su bono en el año 2039.

Identificación de las principales políticas desarrolladas

La DiNaPAM desarrolla diversas políticas desde el paradigma de derechos, las cuales están agrupadas en las siguientes áreas programáticas:

Área de Cuidados en la Comunidad

El área tiene como objetivo promover sistemas progresivos de atención, formando recursos humanos calificados especializados para la atención domiciliaria, comunitaria e institucional, de personas mayores. Se ofrecen cursos que tienen la misión de, por un lado, formar para la atención domiciliaria desde una perspectiva integral basada en el paradigma de derechos, y por otro, jerarquizar el rol de las cuidadoras y los cuidadores domiciliarios, a través de la profesionalización de su tarea, promoviendo fuentes formales de trabajo. Todo ello en pos de mejorar la calidad de vida de las personas mayores y brindar respuestas acordes a sus necesidades de cuidado.

En función de responder a las necesidades reales de la comunidad, se establecen convenios con organismos gubernamentales y no gubernamentales, brindando diferentes líneas de acción en todo el territorio nacional:

- » Curso de Formación de Cuidadores Domiciliarios;
- » Curso de Actualización para Cuidadores Domiciliarios;
- » Curso de Capacitación en Deterioro Cognitivo, Alzheimer y otras Demencias para Cuidadores Domiciliarios;
- » Curso de Capacitación en Autonomía Personal y Accesibilidad Universal para Cuidadores Domiciliarios;
- » Curso de Capacitación en Cuidados Paliativos para Cuidadores Domiciliarios de Personas Mayores.

Estas últimas cuatro líneas tienen como objetivo principal adquirir conocimiento específico, a fin de formar cuidadoras y cuidadores con mayor idoneidad, con aptitudes específicas para cada una de las temáticas, para procurar un cuidado de calidad que considere a cada persona mayor en su singularidad.

Registro Nacional de Cuidadores Domiciliarios

El Registro Nacional de Cuidadores Domiciliarios es un dispositivo web que funciona a través de la página web <https://registroncd.senaf.gob.ar>, mediante el cual se accede a información de personas que brindan su servicio de cuidado domiciliario de personas mayores en todo el país, y que cuentan con formación acreditada para ejercer ese rol.

Asimismo, ofrece a quienes se encuentran en el Registro, en todo el país, la posibilidad de registrarse, obtener su credencial nacional, acceder a información de interés, propuestas de cursos *on-line* y otras capacitaciones presenciales de actualización en la temática gerontológica, de manera totalmente gratuita.

Área de Fortalecimiento Institucional

Desde el área de Fortalecimiento Institucional se apunta a propiciar un Sistema Progresivo de Atención que brinde respuesta a la necesidad de las personas mayores según la situación de cuidado que requiera a lo largo de la vida. Por lo cual, se imparten Políticas Federales fortaleciendo y mejorando las condiciones edilicias y mobiliario de los establecimientos públicos y organizaciones sin fines de lucro, logrando de esta manera asegurar un ámbito familiar que beneficie a las personas mayores que participan, concurren o residen en los diferentes dispositivos de atención.

Otro objetivo del área es fortalecer la capacidad técnica y de gestión gerontológica de las organizaciones que trabajan con personas mayores, tanto para mejorar sus servicios como las condiciones edilicias y de equipamiento/mobiliario de los diversos dispositivos institucionales.

Este programa se encarga de brindar subsidios para la adquisición de equipamiento/mobiliario y refacciones que refuercen la autonomía y el cuidado de las personas mayores que utilizan los dispositivos de atención, al tiempo que se diseñan espacios de capacitación técnica gerontológica y de asesoramiento y gestión en las organizaciones que trabajan con esta población.

A través de acuerdos con organismos gubernamentales y no gubernamentales, se implementan subsidios económicos para la adquisición de equipamiento o mobiliario, para dispositivos de atención a personas mayores (Centros de Jubilados y Pensionados, Viviendas Tuteladas, Centros de Día/Hogar de Día y Residencias de Larga Estadía), y Subsidios económicos para la adquisición de materiales para la refacción de los dispositivos de atención a personas mayores (Viviendas Tuteladas, Centros de Día/Hogares de Día y Residencias de Larga Estadía).

Área de Atención Gerontológica Institucional

El área brinda atención integral centrada en la persona, a mayores de 60 años en situación de fragilidad o dependencia, mediante el Programa de Residencias de larga estadía, partiendo del respeto pleno de su dignidad y de sus derechos. Cuenta con 8 (ocho) residencias, 7 de las cuales se ubican en localidades de la Provincia de Buenos Aires, y 1 en CABA, a saber:

- » Residencia Isabel Balestra Espíndola y Lea Meller Vack (CABA)
- » Residencia Bartolomé Obligado y Casimira López (San Miguel, PBA)
- » Residencia Santa Ana (San Martín, PBA)
- » Residencia San José (San Martín, PBA)
- » Residencia Eva Perón (Burzaco, PBA)
- » Residencia Pedro Benvenuto (Gral. Rodríguez, PBA)
- » Residencia José León Suarez (José León Suarez, PBA)
- » Residencia Bernardo y Juana Etchart Carricart (Gonzales Chaves, PBA)

Las Residencias de Larga Estadía son dispositivos sociosanitarios que alojan personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social o con algún grado de dependencia para el desarrollo de las actividades de la vida diaria y que no puedan ser auto sostenidas y/o cuidadas por miembros de su grupo primario, ni por personal capacitado dentro de su ámbito. En las Residencias se practica una mirada integral interdisciplinaria tanto en el proceso de evaluación previo al ingreso de las personas mayores como así también en el diseño de las intervenciones durante la convivencia que tenderán a promover la salud integral y el bienestar bio-psico-social de las personas mayores.

Área de Educación, Cultura y Comunicación Comunitarias

El área tiene como propósito general promover espacios de promoción de derechos, fomentando proyectos socioculturales, educativos y de comunicación comunitaria para la participación de personas mayores:

La Experiencia Cuenta: Es un proyecto institucional que tiene como objetivo recuperar los saberes y habilidades de las personas mayores para ponerlos a disposición de su comunidad. Consiste en la transmisión de oficios tradicionales, por parte de personas mayores, a personas más jóvenes. Los aprendices tienen la oportunidad de mejorar su situación laboral

mediante la adquisición de un conocimiento o de una habilidad que no está disponible en la oferta educativa formal y las personas mayores cumplen el rol de formadores.

Bien Activos: Tiene como objetivo garantizar el acceso a la actividad física y recreativa de las personas mayores que no tienen la posibilidad de participar de estos espacios -por razones socioeconómicas y/o culturales- o aquellas que no hayan incorporado este tipo de hábitos. El proyecto hace hincapié en el bienestar físico, la salud y la seguridad alimentaria de las personas mayores, continuando con la promoción de un envejecimiento activo.

Campaña Nacional de Buen Trato hacia las Personas Mayores: Se realiza una vez al año y busca generar -mediante diversas piezas gráficas y audiovisuales- concientización y sensibilización sobre la prevención del abuso y maltrato en la vejez, generando acciones, en todo el país, que fomenten una mirada positiva y de empoderamiento en las personas mayores y en la comunidad.

Capacitación en Gerontología: Se brindan cursos virtuales de formación gerontológica destinados a directivos y profesionales de instituciones como residencias de larga estadía, hogares de día, centros de jubilados, entre otros.

En el marco de la pandemia del COVID-19 desde la DiNaPAM se han implementado diversas medidas y acciones:

- » Se han elaborado y aprobado protocolos, resoluciones y materiales de difusión con información y recomendaciones.
- » Se conformó un área dentro de la Dirección Nacional para atender, dar respuesta y/o derivar a las áreas correspondientes, las demandas espontáneas de las personas mayores que consultaban en el contexto de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio.
- » Se han adoptado diversas medidas en las ocho Residencias de Larga Estadía dependientes de la DiNaPAM, tales como la conformación del Comité de Emergencias (COVID-19) a los efectos de la articulación y gestión de las disposiciones a implementar. Dicho comité está compuesto por el Director Nacional, los Coordinadores de las Residencias y los Médicos de las Residencias. Además, se incorporaron recursos humanos para las tareas de asistencia directa, se aumentaron los recursos económicos destinados para los gastos diarios en las residencias, se aprovisionó de material vital en materia sanitaria y de prevención, cuyo stock fue actualizado diariamente, entre otras medidas.
- » Se ha implementado la vacunación para prevenir el COVID-19 al personal y los residentes de las residencias para personas mayores.

En el país, además de los programas llevados adelante por la DiNaPAM, existen:

Programa de Cuidados Integrales y Políticas Comunitarias: Este programa tiene por objetivo promover el reconocimiento de la tarea de cuidados que desarrollan las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular y social nucleados en el programa “Potenciar Trabajo”, generando instancias formativas en la experticia y favoreciendo su inclusión en el mercado laboral formal. En especial, se enfoca en la formación en la tarea de cuidados de personas mayores y de las infancias, la promoción de géneros, los cuidados integrales de las juventudes, el trabajo socio comunitario y el cuidado de personas con discapacidad. Su población destinataria está conformada por los titulares del programa “Potenciar Trabajo” que vienen desarrollando o eligen sumarse al desarrollo de la rama de producción de “cuidados”.

Programa de Turismo Social: Este programa tiene como fin garantizar el acceso al turismo a los sectores más vulnerables de la población y está destinado a niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas en situación de vulnerabilidad, personas con discapacidad, población en general. Entre sus prestaciones cuenta con alojamiento turístico, servicio de gastronomía, actividades culturales, deportivas y de recreación en dos unidades turísticas, en Embalse Río Tercero, ubicada en el valle de Calamuchita (Córdoba), y en Chapadmalal, en el Partido de Gral. Pueyrredón, a 30 km de la ciudad de Mar del Plata y a 15 km de Miramar.

Acceso a la información, libertad de expresión y participación

La CIPDHPM establece en su artículo 14 que “la persona mayor tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión y el acceso a la información, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población y por los medios de su elección”. Al mismo tiempo, establece que “los Estados Parte adoptarán todas las medidas destinadas a garantizar a la persona mayor el ejercicio efectivo de dichos derechos”. Asimismo, la Carta de San José de Costa Rica (2012) establece que los Estados deben impulsar acciones para garantizar el acceso de las personas mayores a las tecnologías de la información y las comunicaciones, a fin de reducir la brecha tecnológica.

En la República Argentina, se cuenta con un organismo nacional, la Defensoría del Público, que tiene como misión promover, difundir y defender el derecho a la comunicación democrática de las audiencias de los medios de comunicación audiovisual en todo el

territorio nacional. Su existencia se sustenta en una concepción del derecho a la libertad de expresión que contempla las facultades y obligaciones de quienes producen y emiten, pero también, de quienes son receptores/as de medios. En este sentido, la figura del Defensor/a del Público oficia de intermediaria entre ambos extremos, en representación de los intereses y derechos de las audiencias. Es articuladora entre los distintos sectores y actores de la comunicación y el público. La función de la Defensoría del Público es contribuir, desde su especificidad, a la profundización de un nuevo mapa comunicacional desde el paradigma de derechos humanos y los valores democráticos.

Desde su creación en noviembre de 2012, la Defensoría viene generando articulaciones con organizaciones e instituciones vinculadas a la comunicación y representativas de diversos sectores. En este sentido, está abierta a recibir propuestas de organizaciones, periodistas, estudiantes, instituciones educativas y de toda la comunidad para que la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos comunicativos estén cada vez más presentes en la sociedad.

Medios de comunicación y personas mayores

Los medios de comunicación juegan un rol fundamental en la construcción de significaciones sociales ya que son espacios importantes de producción, transmisión y circulación de valores, costumbres, creencias, hábitos y estereotipos, por lo que son importantes para comunicar con responsabilidad sobre y para las personas mayores. Entender la comunicación como construcción social de significaciones y sentidos, conlleva la responsabilidad de atender qué y cómo comunicamos.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación elaboró en el año 2014, la “Guía para comunicar con responsabilidad sobre las personas mayores”, cuyo objetivo es concientizar que es responsabilidad de todos los actores comprometidos mejorar la comunicación sobre las personas mayores y por ello es necesario:

- » (Re) Pensar el significado de la vejez y el envejecimiento.
- » (Re) Definir cómo tratar, incluir y valorar a las personas mayores en la sociedad.
- » (Re) Crear una agenda comunicacional que promueva nuevas temáticas que representen y visibilicen las diversas maneras de envejecer.
- » Desarticular los prejuicios, mitos y estereotipos negativos relacionados con esta etapa de la vida.
- » Aportar a la construcción de un imaginario positivo de las personas mayores, la vejez y el envejecimiento.

- » Construir una comunicación con enfoque de derechos, que promueva diálogos integra- dores hacia una sociedad para todas las edades.

La participación de las personas mayores en los medios comunitarios de comunicación es de suma importancia a la hora de instalar aquellas temáticas que suelen estar invisibilizadas en los medios masivos de comunicación y al momento de incorporar “nuevas voces” que hablen sobre sus propios valores, hábitos, tradiciones, experiencias, sentimientos, problemas o dificultades, deseos y saberes. Participar en un proyecto implica tener parte, tomar parte y ser parte, en forma consciente y concreta de las acciones necesarias para producir los cambios sociales que favorezcan el desarrollo, el estado y la concepción de la vejez en la comunidad toda.

Las personas mayores son y deben ser consideradas como sujetos de pleno derecho y no como objeto de cuidado. Esto implica reconocerlos como personas activas e íntegras y al mismo tiempo identificar a la vejez como un momento pleno de la vida, que no se experimenta de una única manera sino que difiere según el contexto donde se envejece y en virtud de las condiciones materiales y simbólicas con las que se cuenta.

¿Cómo comunicar la vejez?

Si bien es cierto que, en la actualidad, los medios de comunicación tienen una mirada más positiva de las personas mayores, subsisten prejuicios y mitos sobre la vejez que la construyen de manera negativa.

En este sentido, es de suma importancia pensar desde los medios -masivos y comunitarios- nuevas formas de representación de las personas mayores, la vejez y el envejecimiento que arremetan contra el “sentido común” instalado desde hace mucho tiempo en la sociedad. En esta tarea es fundamental atender la forma en que se comunica y el lenguaje que se utiliza.

Desde el año 2003, las políticas públicas destinadas a las personas mayores tuvieron un gran impulso bajo un paradigma que las sitúa como sujetos de pleno derecho y reconoce su plena autonomía. Tales acciones implican cambios culturales, sociales y, por supuesto, comunicacionales.

Política Pública en Argentina

El crecimiento de la población mayor en la Argentina (14% son personas mayores de 60 años) va acompañado del incremento de las demandas en políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las personas mayores. En este sentido, pensar en el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación es una manera de dar prioridad

a la necesidad de este grupo etario de formar parte de su comunidad y de expresarse en igualdad de condiciones.

Los espacios educativos crecientes de alfabetización digital para personas mayores se han desarrollado exponencialmente en todo el país. Estas propuestas se constituyen, no sólo como instancias que aportan conocimientos teóricos y prácticos de cómo utilizar un celular, un cajero automático o una computadora, sino que además contribuyen como espacios de socialización, de educación permanente y de encuentro intergeneracional, ya que docentes o personas que actúan como facilitadoras son jóvenes provenientes de carreras universitarias -estudiantes o recién recibidas- y, en algunos casos, estudiantes de escuelas secundarias en experiencias comunitarias.

En este sentido, la DiNaPAM, promueve la realización de cursos con el objetivo principal de facilitar el acceso al uso de la informática y las nuevas tecnologías a las personas mayores de todo el país, priorizando el uso de la computadora, internet y la navegación web, en un ambiente especialmente preparado para este fin.

Análisis de Gestión Año 2020 (en el contexto de Pandemia por COVID-19)

Durante el año 2020 se han llevado adelante diversas campañas con el objeto de dar a conocer recomendaciones para el tratamiento de la información sobre las personas mayores, la vejez y el envejecimiento.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la SENAF y su DiNaPAM, junto con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI), lanzaron la 9° “Campaña Nacional de Buentrato hacia personas mayores”, que tuvo por objetivo promover acciones en favor del respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores de todo el país. Bajo el lema “Nuevas maneras de acompañarnos, la misma necesidad de estar cerca”, el mensaje de la campaña tomó como eje la necesidad de “reinventar” la manera de acompañar a las personas mayores y evitar su “aislamiento emocional”, en el contexto de las medidas tomadas para enfrentar la expansión de la pandemia de COVID-19. Al mismo tiempo, buscó promover acciones destinadas a garantizar los derechos de las personas mayores, a visibilizar las distintas maneras de envejecer, a fortalecer y generar lazos sociales y a valorar su propio rol dentro de la comunidad.

La campaña se enmarcó, también, en la promoción de la “cultura del buentrato” hacia las personas mayores, por medio de la cual se busca contribuir a la construcción social de una imagen positiva de la vejez y garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos

Humanos de las Personas Mayores (Ley 27.360), como parte de las políticas públicas del Gobierno Nacional.

Desde el “Programa de Educación, Cultura y Comunicación Comunitarias para Personas Mayores” de la DiNaPAM, se llevaron adelante, durante el año 2020, proyectos cuyo objetivo fue generar espacios de comunicación destinados a personas mayores, estudiantes de periodismo, periodistas y otros profesionales para abordar y difundir la temática gerontológica desde un enfoque de derechos y desde el paradigma de la comunicación comunitaria.

Estos proyectos se centraron en los medios de comunicación, con el fin de transformar y sensibilizar, para indagar y reflexionar acerca de los significados que promueven los mensajes mediáticos y sobre la utilización de los espacios públicos como lugares fácticos de producción y acción para un cambio social y cultural que sitúe a las personas mayores como sujetos activos, y construyan a la vejez y el envejecimiento de manera positiva. Los mismos se proponen:

- » Fomentar mecanismos de participación ciudadana y prácticas de comunicación comunitaria en las personas mayores.
- » Brindar a las personas mayores las herramientas y saberes vinculados a los medios de comunicación para llevar a cabo prácticas de comunicación comunitaria.
- » Impulsar la expresión de la “voz propia” en las personas mayores, a través del aprendizaje y la práctica del lenguaje.
- » Promover el empoderamiento de las personas mayores mediante la participación en el espacio público.
- » Estimular los vínculos intergeneracionales a partir de la participación en los espacios comunitarios.
- » Instalar una agenda comunitaria que aborde nuevas temáticas vinculadas a las personas mayores.
- » Informar a la comunidad sobre las actividades realizadas por y para las personas mayores.
- » Generar una nueva configuración y utilización del espacio público.

En este marco, durante el 2020, se firmaron convenios con municipios y organizaciones sin fines de lucro que brindan atención a las personas mayores, con el fin de fortalecer esos espacios.

Medidas para combatir la discriminación respecto a las personas mayores

En torno al concepto de vejez y el proceso de envejecimiento recaen una serie de prejuicios y estereotipos determinados por una construcción social que, muchas veces, configuran una visión negativa de las personas mayores.

Las formas que adopta este tipo de discriminación por edad, también conocida como viejismo o edadismo, son múltiples y complejas, y entre algunas de sus consecuencias más frecuentes se encuentran el aislamiento y la exclusión de este sector de la población. Los actos, las prácticas y los dichos estigmatizantes vulneran derechos elementales de las personas mayores y frustran sus posibilidades de acceder, en condiciones de igualdad, a los beneficios sociales, laborales, culturales, legales, educativos, recreativos, entre otros, afectando e interfiriendo considerablemente en el pleno goce de sus derechos y generando el progresivo deterioro de su calidad de vida.

Para empezar a observar estas situaciones debemos determinar qué se comprende por “discriminación”, para ello tomaremos la definición expuesta en el artículo 2 de la CIPDHPM la cual define la como “cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada.”

Política Pública en la Argentina

Históricamente, la DiNaPAM ha abordado la temática gerontológica desde el paradigma de los derechos humanos basándose, en una primera instancia, en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas mayores (1991), a partir de los conceptos de “Independencia”, “Participación”, “Cuidados”, “Autorrealización” y “Dignidad”.

Las personas mayores son sujetos activos y con potencial susceptible de ser desarrollado en diversas actividades, deben vivir en condiciones dignas y disfrutar de su autonomía e independencia. Es importante remarcar que las personas mayores, al igual que todos los ciudadanos, tienen el derecho al disfrute de vivir en contextos donde sean tratadas con el mayor de los respetos.

Partiendo de esta base conceptual, la DiNaPAM se orienta a formular y diseñar las políticas públicas para personas mayores en forma articulada con otros organismos desde la perspectiva de integralidad, que considera a las personas mayores, sus núcleos familiares, sus

organizaciones y comunidad. Asimismo, DiNaPAM planifica, ejecuta y evalúa líneas de acción específicas de promoción, protección, integración social y desarrollo de las personas mayores.

En ese marco, a través del área de Educación, Cultura y Comunicación Comunitarias de Personas Mayores, el organismo implementa diversas líneas de acción destinadas a trabajar sobre los prejuicios existentes e imaginarios sociales negativos que recaen sobre dicha población, a la vez que fomenta espacios socio-recreativos, de capacitación y de encuentros, entre pares e intergeneracionales.

Entre estos espacios se destaca el proyecto “La Experiencia Cuenta” que busca promover el encuentro entre personas mayores y jóvenes para intercambiar saberes y conocimientos. Junto a organizaciones civiles y organismos estatales se realizan talleres y cursos en los que las personas mayores enseñan oficios y participan en actividades comunitarias, buscando por estos medios, revalorizar sus trayectorias y promover una inclusión activa en la sociedad.

Otra de las líneas es el Programa “Bien Activos” que sigue los lineamientos del artículo 22 de la CIPDHPM, que establece el derecho de las personas mayores a la recreación, la actividad física, el esparcimiento y el deporte, “(...) con el objeto de mejorar su salud y calidad de vida en todas sus dimensiones y estimular su autorrealización, independencia, autonomía e inclusión en la comunidad”. Este proyecto se propone favorecer un estilo de vida activo y saludable a través de la actividad física y recreativa, también promueve la alimentación saludable en la población de personas mayores, con un abordaje integral y de educación a lo largo de la vida. Al mismo tiempo, busca generar vínculos e intercambios intra e intergeneracionales y favorecer el desarrollo corporal, mental, emocional, personal y colectivo.

Siguiendo esta línea, desde la DiNaPAM, se acompañan “Proyectos Socioculturales para Personas Mayores”, que tienden a consolidar la solidaridad intergeneracional e instalar una mirada positiva de la vejez. Estos proyectos permiten crear espacios comunitarios y de promoción de derechos con plena participación e inclusión de las personas mayores para ponerlos a disposición de la comunidad. Las experiencias y expresiones artísticas y culturales propician la inclusión, el estímulo a la creatividad, al conocimiento de nuevos lenguajes. como así también a la difusión de acciones que integren y socialicen a las personas mayores, rescatando la diversidad cultural y el crecimiento personal y colectivo.

Asimismo, la DiNaPAM, a través del “Programa Nacional de Buentrato”, fomenta capacitaciones y acciones relacionadas con el empoderamiento de las personas mayores basadas en la difusión de la CIPDHPM, entre otras temáticas.

Todos los años el organismo renueva el compromiso de liderar la “Campaña Nacional del Buentrato hacia las Personas Mayores”, que tiene por objeto promover acciones que contribuyan a erradicar las formas de discriminación y maltrato hacia las personas mayores por motivos de edad. También, a través de estas Campañas, se busca potenciar los procesos de empoderamiento para que las personas mayores ejerzan plenamente sus derechos, reconociendo sus capacidades simbólicas y materiales.

Estas acciones, se enmarcan en la promoción de la “Cultura del Buentrato” hacia las personas mayores, por medio de la cual se busca contribuir a la construcción social de una imagen positiva de la vejez y garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en la Convención, como parte de las políticas públicas del Gobierno Nacional.

Todos estos lineamientos se articulan como una estrategia que busca confrontar con las diversas situaciones que propagan contenidos discriminatorios hacia las personas mayores y responder a la necesidad de construir el bienestar de la sociedad con el aporte de todas y cada una de las personas que la componen, desde sus capacidades y responsabilidades.

Otras políticas por la pandemia por COVID-19- 2020

El año 2020 trajo consigo innumerables desafíos. La pandemia mundial ha creado un escenario de mayor vulnerabilidad para las vejeces, ubicando a las personas mayores como parte de la población de alto riesgo frente al embate del COVID-19. Comprender las vejeces en tiempos de pandemia y de confinamiento requiere, ante todo, considerar las enormes diferencias entre las personas, sus entornos y sus condiciones de vida.

En este contexto, muchos de los programas y proyectos que se llevan adelante desde la DiNaPAM se han reconfigurado para llevarse adelante desde la virtualidad y así poder sostener su continuidad, otros se han pausado con el fin de cuidar la salud de sus participantes.

Sin embargo, desde las distintas líneas programáticas descritas anteriormente, el organismo buscó seguir trabajando en función de visibilizar a las personas mayores de todo el territorio nacional, como sujetos activos de derechos dentro de sus contextos comunitarios. Las políticas públicas y líneas de acción apuntaron a favorecer la autonomía personal, la participación (ya sea presencial o virtual), así como la capacidad productiva y creativa de este grupo etario, revalorizando sus experiencias e incentivando vínculos comunitarios.

En este mismo sentido, todos los programas y proyectos descritos hasta aquí mantuvieron la misión de promover la sensibilización de la temática gerontológica con una mirada participativa y protagónica de la persona mayor haciendo hincapié en la promoción de sus derechos.

El apoyo a las organizaciones de la sociedad civil como política pública en Argentina

Las diferentes líneas de trabajo que se llevan adelante desde la DiNaPAM tiene en cuenta los instrumentos legales antes mencionados, particularmente, el artículo 4 de la CIPDHPM relativo a la incumbencia de los Estados para llevar adelante el arreglo o ajuste necesario para el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas mayores; en especial, el inciso f) que establece que los Estados “Promoverán la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, en particular de la persona mayor, en la elaboración, aplicación y control de políticas públicas y legislación dirigida a la implementación de la presente Convención”.

Asimismo, se toma en consideración el artículo 8 de la misma Convención relativo al derecho de las personas mayores a la participación comunitaria y, finalmente, el artículo 22, respecto al derecho a la recreación, el esparcimiento y el deporte.

Destacar algunos de los artículos de la CIPDHPM permite a la DiNaPAM -y específicamente al Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional- pensar, elaborar y planificar políticas públicas destinadas a los diferentes actores e instituciones que brindan atención, cuidado y apoyo a las personas mayores.

“Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional”- Organizaciones de la Sociedad Civil

A nivel mundial las personas mayores han sido el centro de la atención como uno de los grupos más vulnerables durante la pandemia COVID-19. Esto trajo aparejado que los diferentes dispositivos que brindan cuidados y apoyo a las personas mayores modifiquen sus rutinas.

En este apartado, haremos hincapié en el “Programa de Fortalecimiento Institucional”, que tiene como objetivo fortalecer y mejorar las condiciones institucionales de los establecimientos públicos y organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que trabajan con la población mayor, buscando asegurar la accesibilidad al sistema progresivo de cuidados, desde una perspectiva centrada en la persona, promoviendo la participación de las personas mayores, así como la sociabilidad, y el intercambio intergeneracional.

En base a los artículos destacados de la Convención, desde el “Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional”, se llevó adelante la planificación y ejecución de líneas de financiamiento para mejorar los espacios de participación de las personas mayores, enten-

diendo que estos son dispositivos que atañen al sistema progresivo de atención integral y que promueven la participación de las personas mayores, con vistas a mejorar su calidad de vida a través de la socialización en ambientes propios que, además, se convierten en espacios de talleres y las actividades recreativas, de suma importancia para la socialización y la promoción del envejecimiento activo, y previenen y retrasan las pérdidas de capacidades cognitivas-físicas, a la vez que evitan el aislamiento. Es sabido que este último es un factor importantísimo si se piensa la salud de manera integral, es decir, que no sólo tenga en cuenta los factores biológicos, sino también los sociales y culturales.

Desde el programa, se brinda asesoramiento gerontológico, financiamiento para la adecuación y adquisición de mobiliarios, insumos y equipamiento, para asegurar un ámbito adecuado y accesible, que beneficie a las personas mayores que participan, concurren o residen en los diferentes dispositivos del sistema progresivo de atención, en todo el territorio argentino. Este se rige por la Disposición N°1075/2005.

En el año 2017, se implementó como línea de acción específica, fortalecer a las Organizaciones de personas mayores, específicamente a los Centros de Jubilados y Pensionados, a través de la adquisición de equipamiento, mobiliario y/o insumos para el fortalecimiento institucional para garantizar que los espacios sean accesibles y fomenten la participación de las personas mayores dentro de los mismos.

Se considera fundamental dicha línea de acción, entendiendo que la implementación de un sistema progresivo de atención para las personas mayores requiere de un compromiso de parte del Estado, así como el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. De esta manera, se reconoce la importancia de su labor en la Comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, en virtud de la cual, debe ser garantizada la posibilidad de que sean parte activa en la vigencia plena y efectiva de los derechos de las vejeces.

Este programa tiene por objeto:

- » Fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las organizaciones que trabajan con las personas mayores.
- » Fortalecer la participación social de las personas mayores; brindar instrumentos y herramientas para que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, logren un mejor desempeño de sus funciones.
- » Apoyar a las organizaciones en la implementación de estrategias de intervención para mejorar los servicios hacia las personas adultas mayores.

- » Capacitar a los recursos humanos que trabajan con este grupo etario (equipos técnicos y dirigentes de organizaciones de mayores) y mejorar las condiciones edilicias y propender al empoderamiento de las organizaciones que atienden a las personas mayores, como así también a los Centros de Jubilados/as, Federaciones, etc.

En este contexto, desde el “Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional”, se llevó adelante la ejecución del presupuesto del año 2020, el cual alcanzó a un total de 30 organizaciones para personas mayores. Entre éstas, se fortaleció a los Centros de Jubilados/as y Pensionados/as, Centros de día, Viviendas Tuteladas y Residencias de Larga estadía. Se alcanzó así a un total de 3.623 personas mayores.

Cabe destacar que la Argentina es un país federal y desde el referido programa se alcanzó a fortalecer a las provincias de Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, Chaco, Entre Ríos, San Luis, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, a través de la firma de convenios con los municipios y las organizaciones sin fines de lucro que brindan atención a las personas mayores. Con ello, se tuvo un alcance de 17 organismos gubernamentales y 13 organizaciones no gubernamentales. Se destaca que hubo un incremento en las organizaciones no gubernamentales, ya que estas generaron una mayor demanda a la hora de la presentación de proyectos para Centros de Jubilados/as y Pensionados/as, uno de los dispositivos más afectados con la llegada de la Pandemia.

En el territorio argentino funcionan una gran cantidad de organizaciones de personas mayores, bajo la figura de centros de jubilados y clubes de abuelos y abuelas, que surgieron hace aproximadamente 4 décadas y media, por iniciativa propia de las personas mayores, que se agrupan -en primera instancia- en relación a su posición social respecto al trabajo (jubilados o jubiladas y pensionados o pensionadas). No obstante, esta categorización no es el eje central que define la condición de estas organizaciones, ya que existen experiencias de asociaciones, mutuales y clubes de abuelos y abuelas, en los que la participación se caracteriza por tratarse de población mayor de 60 años, más allá de su condición previsional.

Estos espacios se han formado con la participación periférica de algunos organismos estatales como PAMI, que en el año 1984 habilitó el registro de centros de jubilados y jubiladas que mantienen relación directa con las gerencias regionales (Decreto N° 915 /84). Los centros de jubilados y jubiladas son reconocidos por PAMI como ámbitos naturales de desarrollo de múltiples actividades de las personas mayores. La promoción de los centros de jubilados y jubiladas se inspira en los postulados de solidaridad entre pares.

Estos Centros y demás organizaciones de personas mayores propician la participación en talleres y actividades socio recreativas, donde las organizaciones han demostrado ca-

pacidad para generar procesos de participación, alfabetización y comunicación popular. Lejos de ser mero ejecutor de los programas sociales, el centro de jubilados y jubiladas desarrolla prácticas comunitarias que impulsan el desarrollo personal, la articulación con otras organizaciones barriales y el ejercicio del derecho a la expresión.

En tal sentido, desde el programa se apela a fortalecer la capacidad técnica, organizativa e institucional de estos dispositivos, a la vez que son las propias personas mayores quienes elaboran los proyectos a presentar, priorizando la auto realización, el diagnóstico diferencial y lo particular que hace a cada centro, según su propia realidad y la de las vejez que allí participan.

Situación de los Centros de Jubilados y Organizaciones de Personas Mayores en el contexto de la Pandemia COVID-19

Los Centros de jubilados y pensionados son espacios que contribuyen a la participación, fortalecimiento e integración de las personas mayores. En estos espacios de socialización se llevan adelante diversas actividades socio culturales, turísticas y corporales, a través de talleres (cognitivos, físicos, recreativos). Los Centros han visto afectada la continuidad de sus actividades presenciales durante la pandemia COVID-19, por lo que las mismas se adaptaron a las circunstancias. En algunos casos, se llevaron adelante estrategias de contención y acompañamiento a las personas mayores que se encontraban aisladas en sus viviendas, a través de grupos de WhatsApp, envío de viandas, entrega de bolsones de alimentos, etc. De esta manera, fueron generadas redes de apoyo y contención entre sus integrantes. En el marco de una situación inédita para el mundo, la población de personas mayores ha estado expuesta a los más altos riesgos, por lo que fue imprescindible que, desde los organismos estatales, se hayan desplegado distintas estrategias para acompañar, contener y cuidar de esta población.

La primera medida adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para evitar una masiva ola de contagios y el colapso del sistema de salud fue el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), mediante el Decreto 297/2020. Esto trajo aparejado que los dispositivos de participación a los cuales concurren las personas mayores cierren sus puertas a todas las actividades socio recreativas y culturales que se llevan adelante de manera presencial.

Posteriormente, el PEN implementó el decreto 125 (de febrero de 2021) en el que se estableció el “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” (DISPO) para todo el país, como así también, la programación prioritaria de la vacunación al personal de salud, de seguridad, docente y a las personas mayores. En concordancia con estas medidas, se paulatinamente fueron retomadas algunas de las actividades presenciales, con menor

caudal de participación; por un lado, por decisión propia de las personas mayores de no participar para resguardarse por ser grupo en riesgo y, por otro lado, porque muchos centros vieron afectada su continuidad, porque al encontrarse tanto tiempo cerrados se afectó su institucionalidad, capacidad económica y administrativa.

Cabe destacar que la situación de los centros, a la fecha de la elaboración de este informe, resulta incierta para retomar en forma completa las actividades presenciales, y se aspira a que, con la llegada de la vacuna, la disminución de contagios y la implementación de protocolos de prevención, en cada localidad, las mismas puedan ser reanudadas². Aún así, desde el programa de fortalecimiento institucional, se trabajó en la previsión de los aforos para cuando estén dadas las condiciones, mediante la adquisición de materiales e insumos de bioseguridad que garanticen la participación de las personas mayores³. A partir de este análisis, se implementó un anexo que permite evaluar la presentación de proyectos específicos para la adaptación de espacios de manera que se puedan garantizar los protocolos y así, poder retomar las actividades presenciales, tan importantes para la socialización y esparcimiento de la población mayor.

Desde el programa, se continúan evaluando proyectos destinados al fortalecimiento de las Organizaciones Sociales, en función de garantizar la continuidad de estas y la implementación de medidas de bioseguridad, a fin de recuperar los espacios de participación de manera presencial.

2 Nota de edición: el año en el que se elaboró el presente texto es 2021.

3 Los protocolos de prevención ordenan un “conjunto de medidas preventivas que tienen por objeto eliminar o minimizar el factor de riesgo biológico que pueda llegar a afectar la salud, el medio ambiente de las personas, asegurando que el desarrollo de la implementación de los mismos, no atente contra la salud y seguridad de las personas que participan y trabajan en los Centros”, siendo estos necesarios para el cumplimiento de los protocolos de prevención.

Medidas para combatir la violencia doméstica

El siglo XXI ha sido denominado como el siglo del envejecimiento demográfico como consecuencia del aumento de la población mayor de 65 años o más, se espera que para el año 2050 se duplique este grupo poblacional, por lo que no se debe perder de vista que, a la par, aumentan también los actos de violencias, maltrato y discriminación hacia la vejez, lo que torna necesaria la existencia de una fuerte infraestructura institucional y la implementación de políticas públicas que puedan atender todas las necesidades de las personas de edad y evitar que se generen actos discriminatorios y violencias contra ellas.

Las personas mayores son consideradas dentro de la población en condición de vulnerabilidad, conforme lo establecido por las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, documento fundamental que establece condiciones y recomendaciones a los Estados en relación con la garantía de acceso a la justicia. Estas Reglas entienden que el envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia.

Visibilizar las violencias y el maltrato hacia las personas mayores es fundamental para prevenirlo y evitar que se continúen perpetrando. Ambos se exteriorizan de diversas maneras: violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial⁴, actos de discriminación, abandono, incumplimiento de los deberes de asistencia familiar, entre otras.

La Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato a las Personas Mayores, define expresamente el maltrato, entendiéndolo como el “acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”.

Por otra parte, en el año 2015 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la CIPDHPM, ratificada en 2017 por el Estado argentino mediante la ley 27.630, que contribuyó a su impulso. Dicha Convención es fundamental tanto para el ejercicio como para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas mayores, y se basa sobre los principios de igualdad y no discriminación, seguridad física, económica y social, equidad e igualdad de género, solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria y protección judicial efectiva, entre otros.

4 Situación frecuente, que suele quedar configurada, por ejemplo, en la privación o venta de sus bienes sin su consentimiento, con la promesa de preservar para ella, una renta vitalicia.

La incorporación de la Convención por parte del Estado argentino, importó un cambio de paradigma sobre las personas mayores. En la Argentina, en la Constitución Nacional, el art. 75 inc. 23, ya mencionaba expresamente, la necesidad de una protección especial hacia ellas. Es de destacar que existe un proyecto de ley tendiente a otorgar jerarquía constitucional a la Convención que cuenta con media sanción en Cámara de Senadores, desde el mes de noviembre de 2020⁵.

El artículo 9 de la Convención expresa el derecho de las personas mayores a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia. La misma aporta definiciones que contribuyen a definir lo que se entiende por maltrato hacia las personas mayores. Dentro de éstas se encuentran las definiciones de “abandono” (entendido como la falta de acción deliberada o no para atender de manera integral las necesidades de una persona mayor que ponga en peligro su vida o su integridad física, psíquica o moral); también se define allí el “maltrato” (como aquella acción u omisión única o repetida, contra una persona mayor que produce un daño a su integridad física, psíquica y moral que vulnera el goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, independientemente de que ocurra en una relación de confianza) y, finalmente, la noción de “negligencia” (configurada como el error involuntario o falta no deliberada incluido entre otros, el descuido, omisión, desamparo e indefensión que le causa un daño o sufrimiento a una persona mayor, tanto en el ámbito público como privado, cuando no se hayan tomado las precauciones normales necesarias de conformidad con las circunstancias).

Abordaje de la violencia y maltrato en el contexto de Pandemia por COVID-19

Especial atención requiere el maltrato sufrido por las personas mayores – mujeres en su mayoría– durante la pandemia COVID-19. Las medidas de aislamiento que debieron ser declaradas para el cuidado de la población provocaron, como contrapartida, una gran preocupación en torno a las situaciones de violencias que el mismo aislamiento podía generar ante la limitación en la circulación y contactos de las personas mayores. Para entender el contexto, es necesario resaltar que el aislamiento, el no ejercitar las capacidades y la autonomía provocan mayor incapacidad y un envejecimiento mayor. El riesgo de las personas mayores a verse inmiscuidas en situaciones de maltrato o abandono en ese contexto es muy alto como así también las posibilidades de que estas situaciones se generen en el ámbito familiar.

En base a este diagnóstico, se trabajó en la búsqueda de abordajes de las situaciones de violencia familiar que se encontraban en curso. En tal sentido, se tomaron diversas

5 A la fecha de la edición del presente documento, la Convención cuenta con la jerarquía constitucional otorgada por el Congreso Nacional durante el mes de diciembre de 2021.

medidas en las causas judiciales: se prorrogaron las medidas cautelares de protección contra la violencia familiar que estaban en curso y de manera automática, se exceptuó de la prohibición de circulación a todas aquellas personas que quisieran acercarse a comisarías o juzgados a realizar denuncias, entre otras. También se implementaron campañas tendientes a la protección de aquellas personas que se encontraban atravesando situaciones de violencia durante el aislamiento.

La Ley Nacional de Protección contra la Violencia Familiar N° 24.417 menciona especialmente a las personas mayores como grupo al que se le debe otorgar especial protección, estableciéndose también la responsabilidad de la sociedad toda de denunciar si se toma conocimiento de que una persona de edad se encuentra en ese contexto.

El tipo de violencias que más frecuentemente afectan a las personas mayores son de carácter psicológico (por ejemplo, a través del trato con el lenguaje, gritos, desprecio, abandono o internación sin consentimiento) y la económica o patrimonial (venta de inmuebles, incumplimiento de deberes alimentarios).

Esta situación es de extrema gravedad y va en aumento, especialmente sobre mujeres mayores –tal como surge de los informes realizados por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación-. Estas acciones son perpetradas, en mayor medida, por parte de hijos, hijas y parejas, otras personas que no son familiares y, en menor medida, por familiares de hasta el cuarto grado, hermanas y hermanos. Ello se debe a diversas cuestiones que pueden afectar a las personas mayores, como la falta de autonomía que -en ocasiones- genera la dependencia física, psíquica, emocional o económica que las expone a diversas formas de violencias (institucional, social, familiar).

Los programas que ejecuta la DiNaPAM se orientan a fortalecer la autonomía y el empoderamiento de las personas destinatarias en todo el territorio. Los mismos generan espacios en los que las personas mayores tienen la posibilidad de compartir sus experiencias, transmitir sus saberes de manera intergeneracional, mantenerse activas, fortalecer su autoestima, autonomía y empoderamiento, factores fundamentales para evitar el maltrato, el abandono o el trato negligente, de mayor relevancia en el contexto de aislamiento.

A su vez, resultan de suma importancia las políticas tendientes a la promoción de los derechos de las personas mayores, a fin de que éstas tengan conocimiento de los mismos para su acceso efectivo como así también, las campañas de sensibilización y concientización, destinadas a que la sociedad toda se involucre y conozca acerca de las formas de violencias hacia las personas mayores, prevenir y disminuir su incidencia.

Capítulo Uruguay*

Presentación

Las personas mayores se encuentran entre los grupos más afectados por los efectos nocivos de la enfermedad por el COVID-19. En un Informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2020) se mencionan tres dimensiones relacionadas con el impacto específico o de mayor gravedad para este grupo poblacional:

- 1) Vida y muerte, es decir, que si bien todos los grupos corren riesgo de contraer la COVID-19, en el caso de las personas mayores el riesgo de morir es significativamente más elevado, siendo que la mortalidad en mayores de 80 años quintuplica la media y que el 66% de los mayores de 70 años tiene al menos una enfermedad preexistente, lo cual incrementa este riesgo, no sólo por la prevalencia de comorbilidad sino también como consecuencia de la falta de atención, dada la reducción en los servicios críticos no relacionados con el COVID-19.
- 2) Vulnerabilidad y descuido, dado que las medidas sanitarias que conlleva el aislamiento y confinamiento pueden profundizar situaciones de violencia y malos tratos, principalmente en residenciales de larga estadía y en arreglos domiciliarios con coresidencia intergeneracional y hacinamiento.
- 3) Deterioro en el bienestar social y económico, debido a la dificultad de acceso a servicios de salud, comunitarios, empleo entre otros servicios sociales que en contexto de emergencia sanitaria puede afectar a personas mayores que viven solas (generalmente mujeres) corren el riesgo de verse desproporcionadamente afectadas por las medidas de distanciamiento físico; el aislamiento prolongado puede tener graves repercusiones en la salud mental de las personas mayores, puesto que su inclusión digital es menos probable. Asimismo, el impacto sobre los ingresos y el desempleo es cada vez más notorio como consecuencia de la creciente tendencia hacia el aumento de la longevidad.

* Gabriela Garbarino, Directora de la División de Fortalecimiento y Estudios y Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de las Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, En este documento se pretende abordar la situación de las personas mayores en el Uruguay y sus derechos en el contexto de pandemia. Para ello, el Instituto Nacional de las Personas Mayores, en su calidad de Punto Focal de Uruguay en la CP-PM, ejerció el rol de coordinación y redacción del presente informe, reuniendo las propias contribuciones, las de otras dependencias del Ministerio de Desarrollo Social, así como de organismos públicos vinculados con la temática. Se remitió cuestionario auto administrado y se obtuvieron las respuestas que se plasman en este documento (se adjunta el cuestionario en anexo).

En este sentido, la pandemia del COVID-19 -y las medidas sanitarias para evitar su propagación- muestra que existen importantes desafíos a enfrentar para ciertos grupos especialmente vulnerados entre los que se encuentran las personas mayores. He ahí, el reto en cuanto a implementar acciones concretas, específicas, que logren reducir el impacto de la pandemia y al mismo tiempo mejorar las condiciones y calidad de vida de toda la ciudadanía.

En función de lo anterior, en el presente informe se da cuenta de las acciones implementadas para la protección de los derechos de las personas mayores en el contexto de la pandemia. Asimismo, se hace referencia al marco legislativo que sustenta y orienta el accionar del Estado señalando la normativa que Uruguay ha ratificado y que considera a las personas mayores como sujetos de derechos, en algunos casos explícitamente y en otros por extensión. A su vez, se describe la institucionalidad nacional y los mecanismos de articulación existentes para un abordaje integral y holístico de la política pública en materia de envejecimiento y vejez.

Ahora bien, escapa a los alcances de este informe una descripción detallada de cada una de las acciones implementadas en relación con la población de personas mayores durante este período de la pandemia. Respondiendo a la propuesta acordada en la Comisión Permanente de Personas Mayores de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), el foco está puesto en el abordaje de los siguientes temas:

- » Acceso a la información, libertad de expresión y participación
- » Medidas para combatir la discriminación respecto a las personas mayores
- » Medidas adicionales de protección social
- » El apoyo a las organizaciones de la sociedad civil
- » Medidas para combatir la violencia doméstica

En cuanto a la estructura del informe, al inicio se presenta un panorama general sobre el marco legislativo e institucional que da sustento a la política pública sobre envejecimiento y vejez en el país. Además, se plantean las medidas en clave de derechos humanos que se venían implementando cuando irrumpió la pandemia. Luego se refiere a las acciones desarrolladas para promover el acceso a la información, libertad de expresión y participación de las personas mayores y organizaciones de la sociedad civil. Más adelante trata sobre las medidas para combatir la discriminación; se refiere a la protección social y, finalmente, se realiza una descripción de las acciones realizadas para combatir la violencia doméstica.

Marco legislativo e institucional

Marco de referencia jurídico internacional y nacional

A continuación, se presenta el marco jurídico internacional de referencia y su relación con el compromiso del Estado uruguayo en la adopción de leyes, decretos reglamentarios y políticas públicas que conciben a las personas mayores como sujetos de derechos y parte de colectivos protegidos.

Cabe mencionar que la aprobación de estos instrumentos internacionales y su concreción en acciones de política pública debe entenderse como parte de procesos más globales, técnico-políticos, de larga trayectoria y en permanente revisión. Por lo que, la aplicación efectiva y oportuna de los derechos consagrados no está exenta de obstáculos y, por ende, de desafíos a enfrentar. Esto implica decir que, si bien Uruguay aprobó un marco jurídico internacional con enfoque de derechos humanos de las personas mayores, este paradigma predominante sobre la vejez aún coexiste con concepciones más tradicionales que colocan retos para la implementación de las leyes relacionadas a los derechos de las personas mayores. Estos obstáculos radican principalmente en las representaciones sociales y forma de concebir la vejez.

Recurriendo a Tejera en su artículo “Políticas de adulto mayor: períodos expansivos y ejes de desarrollo” (Tejera, 2009), es posible señalar tres etapas de caracterización conceptual sobre la vejez en el Uruguay. La primera comienza a fines del siglo XIX, dando lugar a las políticas tradicionales en previsión social, desde una concepción de las personas mayores como seres de necesidades a ser cubiertas. La segunda etapa, se extiende entre la década de 1980 y 1990, y se caracteriza por la ampliación de las prestaciones, aunque la población destinataria es exclusivamente el conjunto de personas que contribuyeron al sistema de seguridad social y forman parte del sector llamado pasivos. En la tercera etapa, que va desde el año 1995 al 2008, se amplía el espectro de las personas destinatarias de políticas de vejez al incluir a las personas mayores en situación de extrema pobreza.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, podríamos decir que en la actualidad Uruguay asiste a la cuarta etapa, la cual, si bien coexiste con elementos de las anteriores, su rumbo está marcado por el enfoque de derechos humanos, en tanto orientador y organizador de la agenda pública en la materia.

En el escenario de emergencia por COVID-19, en un Estado democrático como el uruguayo, el enfoque de derechos humanos se vuelve un principio rector aún más crucial. El marco jurídico internacional basado en los derechos humanos se constituye en

herramienta de referencia para priorizar medidas que busquen asegurar que la pandemia cause el menor impacto posible y que se garanticen los derechos de la población.

En este punto se destaca la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el año 2015 y ratificada por Uruguay a través de la ley N° 19.430 en el año 2016. La Convención, primer instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial de derechos humanos para personas mayores, además de colocar por primera vez las desigualdades de género y temas que previamente eran tratados de forma marginal, como la violencia y el maltrato en la vejez, representa un cambio de paradigma en la comprensión respecto de las políticas de envejecimiento y vejez en el país.

Junto con este trascendental marco jurídico, que oficia como brújula en materia de protección y promoción de los derechos de las personas mayores, existen otros instrumentos internacionales aprobados por parte de Uruguay, algunos en años anteriores y otros posteriores a la Convención, que tienen su relevancia pues también delimitan un horizonte de política pública en clave de derechos humanos.

Entre ellos se subraya la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) a partir del cual pierde fuerza el enfoque deficitario del envejecimiento y surge como eje la dignidad al envejecer; la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (2012), en donde se reafirma la postura sobre los derechos para todas las edades y la consiguiente erradicación de formas de discriminación y violencia hacia las personas mayores; el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) para la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible en condiciones de igualdad y respeto de los derechos humanos; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), la cual, si bien tiene sólo dos menciones específicas a este grupo poblacional (en objetivo 2 y objetivo 11), su lema principal plantea “que nadie quede atrás”, y la Declaración de Asunción (2017) cuyo cometido consiste en la construcción de sociedades inclusivas y el envejecimiento con dignidad y derechos.

En cuanto al reconocimiento de los derechos de las personas mayores en la normativa nacional, se pueden mencionar normas constitucionales, leyes, reglamentos y decretos. Excede a los propósitos de este informe detallar toda la normativa existente en este asunto, por lo que se centra en aquellas que guardan relación con los temas abordados en este estudio: acceso a la información, libertad de expresión y participación; protección social; apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y combate a la discriminación y violencia doméstica. Así mismo, se expone el marco jurídico que tiene que ver con la institucionalidad sobre personas mayores en el Uruguay.

Comenzando por esto último, en el año 2009, la ley N°18.617 crea el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES), dando paso a una nueva institucionalidad, rectora y con especificidad en la materia, pasando de un abordaje sectorialista y centrado en la seguridad social y la salud (la Ley N° 17.796 Declaración de los Derechos del Adulto Mayor, 2004) a uno intersectorial e integral, que coloca en el centro a las personas mayores como sujetos de derechos.

Se da inicio a una nueva institución en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, la cual tiene como destinatarios exclusivos a las personas mayores y el cometido de ejercer la rectoría en el tema, fijando prioridades y estableciendo objetivos supra institucionales que trasciendan la mirada asistencialista y fragmentada de la política pública sobre vejez.

A través de la mencionada ley se crea el Consejo Consultivo del INMAYORES, órgano de propuesta y asesoramiento y espacio de coordinación de la política en esta materia. El Consejo Consultivo está integrado por actores estatales (Ministerio de Salud Pública M.S.P, Banco de Previsión Social - B.P.S-, Congreso de Intendentes), académicos (Cátedra de Geriátrica de la Facultad de Medicina) y sociedad civil organizada (REDAM, ONAJPU).

Respecto a los derechos que se desprenden de las temáticas a ser abordadas en este informe, a saber, el derecho a la participación, libertad de expresión y acceso a la información; a vivir la vida sin ningún tipo de discriminación; a la protección social y a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia, a continuación, se muestra un cuadro con el derecho consagrado en la Convención Interamericana y la norma nacional correspondiente. Se pretende dar cuenta del escenario jurídico en donde se incluye a la población de personas mayores como titulares de esos derechos, ya sea en forma exclusiva o por extensión.

Cuadro 1: temas específicos, derechos protegidos y normativa nacional

Temas específicos	Derecho protegido	Normativa nacional
<p>Acceso a la información, libertad de expresión y participación</p> <p>Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil</p>	<p>Derecho a la participación e integración comunitaria (art.8 Convención)</p> <p>Derecho a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información (art.14 Convención)</p>	<p>* Ley N° 18.335 Derechos y obligaciones de pacientes y usuarios de los servicios de salud. Art. 11 Consentimiento informado (2008).</p> <p>* Ley N° 18.418 Aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (2008).</p> <p>* Ley N° 18.617 Creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (2009).</p> <p>* Constitución de la República Oriental del Uruguay. Art. 29: libertad de comunicación de pensamiento.</p>
<p>Medidas para combatir la discriminación respecto a las personas mayores</p>	<p>Derecho a la igualdad y no discriminación por razones de edad (art. 5 Convención)</p>	<p>* Ley N° 19.430 Aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2016).</p> <p>* Ley N° 18.418 Aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008).</p> <p>* Constitución de la República Oriental del Uruguay. Art. 8: todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.</p>
<p>Medidas adicionales de protección social</p>	<p>Derecho a la seguridad social (art.17 Convención)</p> <p>Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo (art.12 Convención)</p>	<p>* Ley N° 18.560 Reconocimiento de años de trabajo y aportes jubilatorios fuera de Uruguay (2009).</p> <p>* Ley N° 18.097 Prima por edad (2007).</p> <p>* Ley N° 18.395 Flexibilización del régimen de acceso a beneficios jubilatorios (2008).</p> <p>* Ley N° 18.241 Plan de equidad. Subsidio a la vejez para personas mayores en situación de indigencia o extrema pobreza Asistencia a la vejez (2007).</p> <p>* Ley N° 19.353 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Art. 8: son titulares de los derechos las personas mayores de 65 años que carecen de autonomía para desarrollar actividades y atender por sí mismas sus necesidades básicas de la vida cotidiana (2015).</p> <p>* Ley N° 19.355. Art. 518 asigna al MIDES la competencia de regulación y contralor referente a la materia social de los establecimientos que brindan cuidados a las personas mayores (2015).</p> <p>* Ley N° 17.066. Atribuye al MSP las competencias de regulación, fiscalización y habilitación de los establecimientos para personas mayores (1998).</p> <p>* Constitución de la República Oriental del Uruguay. Art. 67 Sobre las jubilaciones.</p>
<p>Medidas para combatir la violencia doméstica</p>	<p>Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia (art. 9 Convención)</p>	<p>* Código Penal, Art. 329 Pena por abandono y Art. 332 Pena por vejez que estuviera bajo la guardia y a la cual debiera asistencia.</p> <p>* Ley N° 19.580 Erradicación de la violencia hacia las mujeres basada en género (2017).</p> <p>* Ley N° 17.514 Violencia Doméstica, aunque cuenta con escasas referencias específicas a las personas mayores (2002).</p>

Institucionalidad nacional sobre política pública de personas mayores

En esta sección se menciona el conjunto de instituciones públicas que tienen como cometido el abordaje de las personas mayores ya sea en forma exclusiva, como de manera compartida con otros grupos poblacionales.

A partir de la ley N° 18.617 de 2009 se crea, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el actual Instituto Nacional de las Personas Mayores. Esta nueva institucionalidad representa un hito en lo que refiere a la política pública sobre vejez, con un nuevo modelo de gestión, especializado y en clave de derechos humanos. La competencia que se le confiere como órgano rector le exige una adecuada coordinación, que permita construir una respuesta pública articulada e integrada.

El Consejo Consultivo, creado en el marco de esa misma ley, se convierte en un espacio privilegiado para avanzar en la articulación y en la creación de sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos.

Las otras instituciones públicas con competencia en la temática sobre envejecimiento y vejez son las siguientes:

- » Ministerio de Desarrollo Social: políticas públicas sociales en las que se incluyen planes, programas y proyectos sobre personas de edad, entre los que se destaca el Sistema Nacional de Cuidados y el Programa Nacional de Discapacidad, en tanto tienen dentro de su población destinataria a las personas mayores.
- » Banco de Previsión Social: seguridad social, cobertura de riesgos y cargas derivadas de la maternidad, enfermedad, desocupación, invalidez, muerte y vejez. La Dirección Técnica de Prestaciones Sociales lleva a cabo programas y proyectos sociales que contribuyen a mejorar la calidad de vida de este colectivo y de las personas con discapacidad procurando el desarrollo individual y social. En relación a los jubilados y pensionistas, realiza prestaciones económicas, habitacionales, de salud y otros servicios sociales de atención integral, como ser el estímulo al turismo social de las personas mayores.
- » Ministerio de Salud Pública en cuya órbita se crea el Programa Nacional del Adulto Mayor del Área Programática del Adulto Mayor abocado a la salud integral de este grupo poblacional.
- » Congreso de Intendentes y la Comisión Interdepartamental de Personas Mayores con competencias en la materia en cada uno de los departamentos del territorio nacional.

A nivel departamental, según mapeo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social en el año 2017, del total de los 19 gobiernos departamentales del país, el número de las áreas responsables de las políticas dirigidas hacia las personas mayores pasó de una en 1990 a doce en 2016. Tal como lo muestra el relevamiento, se trata de estructuras pequeñas con equipos de trabajo reducidos dentro de las áreas de desarrollo social. Sin embargo, se considera que el aumento da cuenta del proceso de avance hacia la especialidad en el abordaje de las políticas departamentales para las personas mayores, a pesar de que no en todos los casos de forma exclusiva. Doce de los 19 departamentos cuentan con áreas dirigidas a las personas mayores. De esas doce, siete tienen este mandato de forma exclusiva y las otras cinco comparten su área de intervención con las temáticas de discapacidad, familia, género y generaciones (MIDES; 2017). Si bien en las restantes siete intendencias no existe un área específica sobre vejez, se implementan acciones puntuales en áreas que tienen que ver con el desarrollo social.

Asimismo, es de destacar que el INMAYORES cuenta con referentes territoriales en varios de los departamentos del país, lo cual no sólo contribuye con la especificidad requerida, sino que también con el abordaje en clave territorial, que es fundamental para la correcta identificación de necesidades y demandas locales.

Cuadro 2: Instituciones públicas y sus competencias

Instituciones públicas	Competencias
Instituto Nacional de las Personas Mayores	Órgano rector en políticas públicas sobre vejez en Uruguay
Ministerio de Desarrollo Social	Desarrollo social (sistema de cuidados; personas mayores con extrema vulnerabilidad; discapacidad; género).
Banco de Previsión Social	Seguridad social
Ministerio de Salud Área Programática el Adulto Mayor, Dirección General de la salud	Salud pública
Intendencias departamentales	Desarrollo social

Abordaje en clave de derechos humanos: Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez

En un contexto demográfico signado por el envejecimiento de la población a escala internacional, Uruguay no escapa a esta realidad, presentando un ritmo sostenido de crecimiento de las personas mayores, el cual se expresa en una tendencia a la disminución del peso relativo de la población más joven, y un aumento de la proporción de la población mayor. Esta situación impacta en varias dimensiones de la vida en sociedad, en el plano demográfico, en el campo económico, en el área social, cultural y jurídica. Uruguay ha venido desarrollando acciones para responder a los desafíos que el mencionado crecimiento conlleva.

Interesa en este punto decir que, junto con esta nueva brújula en materia de protección y promoción de derechos, se crea el 2do. Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, el cual tiene el cometido de la puesta en práctica de acciones intersectoriales que conduzcan al pleno y efectivo ejercicio de los derechos establecidos en la Convención Interamericana. La propia elaboración del Plan, en conjunto con todos los actores involucrados (sociedad civil, academia y organismos del Estado) da cuenta de un proceso colaborativo tendiente a la consolidación de un nuevo modelo de gestión. Se trata de una perspectiva de la integralidad, de género, curso de vida y visión positiva y no deficitaria de la vejez. El Plan establece 6 ejes estratégicos que refieren a los derechos protegidos por la mencionada Convención: igualdad y dignidad; seguridad física y autonomía; seguridad económica y desarrollo; bienestar y cuidados; participación e integración; fortalecimiento institucional (MIDES; 2016).

La pandemia por COVID-19 irrumpe en el proceso de ejecución del Plan, con diferentes niveles de desarrollo de las acciones previstas para cada uno de los ejes estratégicos. En el año 2018 se realizó un seguimiento del logro alcanzado y se identificaron acciones desarrolladas; en desarrollo y sin desarrollo. El inicio de la emergencia sanitaria provocó que varias de las acciones se enlentecieran; no obstante, se procuró dar continuidad prestando especial atención a aquellas situaciones problema que se acentuaban como consecuencia de la pandemia. Actualmente, Uruguay se encuentra en una etapa de revisión de lo actuado a los efectos de iniciar un proceso tendiente a la elaboración de un 3er Plan, el cual tenga en cuenta la experiencia acumulada del anterior y la mejora continua.

Acceso a la información, libertad de expresión y participación. Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil

A partir de la obligación contraída por el Estado uruguayo al ratificar la Convención Interamericana, se consolida el enfoque de derechos humanos en la política pública sobre envejecimiento y vejez entendido como el conjunto de acciones estatales orientadas a la realización de los derechos de la población mayor. Este enfoque implica transformar las condiciones estructurales que generan desigualdades en el acceso a bienes y servicios sociales por parte de este sector de la población. Se trata de identificar sus necesidades específicas y adoptar medidas afirmativas para eliminar las asimetrías que afrontan y la colocan en situación de vulnerabilidad (IPPDH; 2014).

Desde esta perspectiva, se concibe como fundamental la participación ciudadana y su incidencia en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones. Por lo

tanto, el abordaje desde la perspectiva de derechos humanos supone la participación de las personas mayores para conocer sus demandas y las posibles desventajas que como grupo enfrenten.

INMAYORES se encuentra en la órbita de una agencia estatal que tiene por objeto coordinar las políticas sociales procurando la inclusión de la voz de la población, a través de la generación de espacios participativos. En los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social, y en la propia ley de su creación, la participación es un elemento constitutivo de las políticas sociales, pues se entiende que sólo desde la visión de la ciudadanía afectada se podrá impactar en los objetivos propuestos. Los programas sociales contienen, o son expresiones, de la puesta en marcha de estrategias de participación “es misión de este ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades” (MIDES; 2006).

En sintonía con lo anterior, previo a la irrupción de la pandemia, el INMAYORES venía implementando una estrategia orientada hacia la incorporación de la sociedad civil en los procesos de gestión de política pública en materia de vejez. Desde el Instituto se promovió la participación de las organizaciones de la sociedad civil y, en ese sentido, la Red de Asociaciones de Adultos Mayores (REDAM) y la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) se convirtieron en interlocutores clave representando los asuntos e intereses de las personas mayores.

En años anteriores a la irrupción de la pandemia, la REDAM tuvo una participación activa en el Consejo Consultivo y un diálogo fluido con el INMAYORES. En estos ámbitos de intercambio se buscó identificar en forma conjunta la prioridad de los problemas y sus alternativas de solución.

La participación también se manifestó en la elaboración de los Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez, 2013-2015 y 2016-2019. En el Segundo Plan Nacional se establecen medidas para eliminar las barreras que impiden la participación e integración plena de las personas mayores. Para esto, se propone como eje de acción la sensibilización y capacitación en todas las dimensiones de la accesibilidad (arquitectónica, educativa, habitacional, entre otras), a través de: a) diseño e implementación de talleres de sensibilización; b) diseño e implementación de talleres de formación para el mejor aprovechamiento del uso de las herramientas informáticas, por medio del denominado Plan Ibirapitá; c) la generación de espacios de consulta y asesoramiento sobre accesibilidad, que oriente a las personas mayores en sus derechos y en los mecanismos de reclamo (MIDES, 2016, p. 72 y 73).

Asimismo, en el mencionado Plan Nacional, se busca consolidar las distintas modalidades de participación de la sociedad civil como actor clave para la inclusión de temas sobre envejecimiento y vejez en la agenda pública. A estos efectos, se propone la realización las siguientes actividades: a) promoción de la participación de las personas mayores en el medio rural; b) fortalecimiento de la Redam; c) promoción de programas comunitarios de extensión universitaria; d) transversalización de la agenda de vejez con las agendas de género, generaciones, étnico-racial, discapacidad, entre otras.

Por su parte, el derecho a la información, se señala en el artículo 11 de la CIPDHPM en el que se plantea que los Estados deben asegurar que la información que se brinde a las personas mayores sea adecuada, precisa, oportuna, clara, accesible y presentada de manera comprensible.

Medidas para el acceso a la información y participación de las personas mayores en el Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Los servicios de atención a personas mayores inscriptos en la órbita del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) son:

- » Teleasistencia;
- » Asistentes Personales; y
- » Centros de Día.

En el transcurso de la pandemia se logró dar continuidad al servicio de teleasistencia, que permite establecer una comunicación inmediata con las personas en situación de dependencia. Es un servicio que está dirigido a personas en situación de dependencia leve o moderada, en el que pueden avisar a su familia, vecinos o servicio médico ante cualquier incidente que ocurra en su hogar. Funciona a través de una pulsera o collar que, al ser presionado, activa una conexión con un centro que está disponible 24 horas durante los 365 días del año.

Desde el SNIC se considera que, en el contexto de la emergencia sanitaria, la teleasistencia tiene un gran potencial en cuanto permite garantizar la continuidad de la información y comunicación con las personas mayores y sus familias. Estas acciones contribuyen al sostenimiento del distanciamiento social, teniendo en cuenta la importancia de mantener los vínculos, el cuidado a la vez que permiten brindar la información adecuada que posibilita proteger, informar y fortalecer el derecho a la salud.

El Programa Centros de Día ofrece espacios, con servicios gerontológico sociales, con una fuerte base comunitaria en los que se brindan cuidados integrales a las personas

mayores en situación de dependencia leve o moderada, en un régimen ambulatorio, con el fin de contribuir a su autonomía, favorecer la permanencia en su entorno habitual y redistribuir la carga de cuidados.

En el contexto de pandemia se suspendió la presencialidad en los Centros; no obstante se continuó con la atención que ofrecen los centros, a través de diferentes estrategias de apoyos en domicilio; seguimiento de salud física y mental y apoyo emocional; actividades virtuales grupales de estimulación y recreación; entrega de librillos y canastas, entre otras.

Asimismo, se cuenta con una plataforma virtual de interacción con todos los usuarios/as, trabajadores/as y servicios públicos y privados del SNIC, denominada Portal de Cuidados. Esta plataforma tiene la potencialidad de adaptarse y es una herramienta fundamental, tanto para informar sobre actividades puntuales (eventos, talleres, avisos a proveedores/as o usuarios/as, notificaciones) como para dar cuenta de los diversos servicios de atención. Se busca con este dispositivo favorecer los canales de comunicación.

Medidas para apoyar la participación de la sociedad civil organizada

Desde el equipo de Referentes Territoriales de INMAYORES se implementan diversas acciones en el marco de la pandemia por COVID-19, en función de las características, demandas y recursos territoriales disponibles. Se conformaron equipos técnicos interinstitucionales que abordan los aspectos relativos a la representación social que se tiene sobre la vejez. Estos equipos están integrados por representantes de otros Programas e Institutos del MIDES; del Banco de Previsión Social (B.P.S.); del Ministerio de Educación y Cultura (M.E.C); de Gobiernos Departamentales y de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UdelaR). Dentro de las acciones se ofrecen talleres, conversatorios, cine, foros y actividades de integración intergeneracional.

Asimismo, referentes de INMAYORES y de otras instituciones, asistieron técnicamente a las organizaciones sociales de personas mayores en la elaboración de insumos comunicacionales referidos a la pandemia y a las diversas conmemoraciones del envejecimiento y vejez. Se realizaron videos, spots publicitarios, placas, afiches, muestras fotográficas, los cuales fueron difundidos por las redes de cada institución.

En esta línea de trabajo, se destacan las experiencias en las cuales fueron las propias personas mayores quienes protagonizaron la grabación de videos, con temáticas referidas a la toma de conciencia sobre el abuso y el maltrato, al Día Internacional de las Personas Mayores y a experiencias inclusivas en el marco del mes de la discapacidad.

Para citar un ejemplo, se menciona la propuesta de un documental de la Red de Personas Mayores (REDAM- Salto) en el festival del cine sobre envejecimiento y vejez, promovido por el Centro Interdisciplinario de Envejecimiento y la Facultad de Psicología de la Universidad de la República. El producto final es el resultado de un trabajo mancomunado entre REDAM, INMAYORES, Plan Ibirapitá y Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Usina Cultural de ese Departamento. El documental “Nuevos viejos”, el cual recibió una mención especial, refleja las múltiples formas de la vejez a partir de tópicos que resignifican la vida cotidiana de las personas mayores.

Otras acciones que contribuyen a la promoción de la participación y al acceso a la información, por parte de la sociedad civil organizada de personas mayores, son:

- » Realización de talleres de sensibilización con organizaciones sociales que gestionan Centros de Día del Sistema Nacional Integrado de Cuidados y Espacios Multimodales de Cuidados;
- » Talleres regionales de sensibilización dirigidos a voluntarios del Plan Ibirapitá, que trabajan en la inclusión digital de las personas mayores:
- » Difusión, a través de los grupos WhatsApp de la REDAM, de información oficial relacionada al contexto sanitario, tales como recomendaciones para la prevención y actuación frente al COVID-19 a establecimientos de larga estadía para personas mayores, elaboradas por el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Social; información del Banco de Previsión Social sobre pensiones y jubilaciones; información relacionada a la afiliación al Servicio de Salud del Estado (ASSE) y líneas de atención en Salud Mental; recomendaciones de la Coordinadora de Psicólogos de la Asociación de Psicogerontología del Uruguay, del Centro Interdisciplinario de Envejecimiento de la Universidad de la República.

Medidas para combatir la discriminación hacia las personas mayores

Resulta de gran importancia identificar las medidas para combatir la discriminación hacia las personas mayores en el contexto de emergencia que hemos transitado. En este sentido, las acciones concretas, diferenciadas, deben tomar en cuenta las particularidades y necesidades de las personas mayores para, de esta forma, erradicar situaciones de desigualdad en el ejercicio de los derechos humanos.

Una de las líneas de trabajo que contribuye a garantizar la igualdad y equidad en el acceso y pleno ejercicio de derechos consiste en acciones que permitan sensibilizar y reflexionar sobre las representaciones sociales de la vejez.

Según Parales y Dulcey (2002), los medios de comunicación generan y reproducen, mediante la interacción y comunicación, opiniones, imágenes, ideas sobre el envejecimiento y vejez. Estos autores revisaron estudios acerca de la imagen que se tiene sobre las personas mayores en Europa y Estados Unidos, e identificaron que se trata de imágenes negativas, asociadas con la dependencia y la necesidad de ayuda. Estas variables se relacionan con el concepto de “ageism” o edadismo de Butler (1969); a partir del cual es posible realizar un análisis crítico que permite trazar acciones adecuadas para transformar las situaciones de desigualdad.

Se trata, por lo tanto, de partir de una concepción diferente sobre el envejecimiento y la vejez, que conciba a las personas mayores desde una visión positiva y no deficitaria.

Volviendo a las líneas de acción respecto a la sensibilización y capacitación, el Estado uruguayo, por medio del Segundo Plan Nacional sobre Envejecimiento y Vejez, establece dos grandes ejes de trabajo:

- » Talleres de sensibilización para transformar la comprensión social de la vejez, mediante la ruptura de estereotipos y el reconocimiento y respeto de los derechos de las personas mayores
- » Talleres de formación para el fortalecimiento de la integración de la perspectiva de género, diversidad sexual y vejez.

Otra línea de trabajo para contribuir a la eliminación de la discriminación por edad, visibilizando las distintas realidades de las personas mayores, es la generación de información y de indicadores sobre sus condiciones de vida, teniendo en cuenta las dimensiones étnicas- raciales, de género, orientación sexual y discapacidad.

Asimismo, se llevaron a cabo las siguientes capacitaciones:

- » Taller de sensibilización en envejecimiento y vejez, desde la perspectiva de la protección de derechos, dirigido al personal del Centro de Día del Municipio de Montevideo realizado el 15 de mayo de 2020.
- » Distribución de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en todo el territorio nacional, a través de folletería y materiales digitales.

- » Taller virtual “Las personas mayores como sujetos de derecho”, dirigido a referentes y voluntarios y voluntarias de organizaciones sociales, y otros actores interesados en la temática. Esta actividad se desarrolló el 21 de setiembre 2020, en el marco del ciclo de charlas: Mes de las Personas Mayores.
- » #Estemos Cerca: Para conmemorar el Día del/la Abuelo/a en contexto de pandemia por COVID-19, que se trabajó en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Unidad de Información y Comunicación del MIDES, se trató de la difusión de animaciones que resaltan el rol de las personas mayores en la comunidad, como medio para atenuar el impacto del distanciamiento físico. Estos productos comunicacionales se difundieron a través del canal de YouTube del MIDES.
- » 3er Encuentro Regional de Personas Mayores “Las personas mayores como sujetos de derechos” (actividad virtual). En el marco de esta actividad, el Instituto realizó aportes sobre el trabajo que viene desarrollando ante la COVID-19. La actividad fue dirigida a personas mayores de los Departamentos de Soriano, Río Negro, Colonia y Flores. El evento fue organizado por la Secretaría Nacional de Deportes, Municipio de Dolores, Dirección Nacional de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Centro de Asistencia Médica de Soriano (CAMS) y Plan Ibirapitá.
- » Ciclo de capacitaciones virtuales en conjunto con varias dependencias del Ministerio, en el que se abordan diferentes temáticas, tales como: vejez y discapacidad desde un enfoque de derechos humanos; envejecimiento desde una mirada territorial; abuso y maltrato hacia las personas mayores; suicidio en la población mayor; regulación de establecimientos de larga estadía para personas mayores; intervenciones exitosas de vejez activa y hábitos saludables; violencia hacia las mujeres viejas, entre otras. El 29 de abril de 2021, se realizó la primera capacitación virtual denominada “Miradas sobre vejez y discapacidad desde un enfoque de derechos humanos”, dirigida al personal del MIDES, la cual contó con una participación de más de 100 personas.

En las residencias de personas mayores, además de los dispositivos de control implementados en coordinación entre el Instituto Nacional de las Personas Mayores y el Ministerio de Salud Pública, el combate a la discriminación se expresa con la generación de espacios de escucha de las personas allí residentes. Desde estos ámbitos, se promueve la toma de decisiones sobre los asuntos que les atañen y sobre su autonomía. En este sentido, el Centro de Día tiene el cometido de contribuir a la autonomía de las personas mayores, favoreciendo la permanencia en su entorno habitual y redistribuyendo la carga de cuidados.

Medidas adicionales de protección social

Las medidas adicionales de protección social se relacionan con los aspectos prioritarios a atender, de manera diferencial, en sectores que -dentro de la población mayor- se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Una de las medidas de protección hacia las personas mayores fue la priorización en el plan de vacunación contra el COVID-19. Se trata de un plan estratégico, escalonado, que se basa en el valor del bien colectivo, la solidaridad y la responsabilidad individual.

Según lo planteado el 13 de abril de 2021 en la Sesión de la Comisión de Salud Pública del Senado los objetivos estratégicos de este plan son los tres, en línea con los definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y sugeridos por el Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico en Inmunizaciones (SAGE de OMS): la protección de la integralidad del sistema de salud y de la infraestructura de los servicios esenciales; la reducción de la morbilidad asociada a COVID-19 y la reducción de la transmisión de la infección comunitaria mediante la generación de una inmunidad de rebaño.

Las vacunas, que está suministrando Uruguay, cumplen con los requisitos de la OMS en cuanto a eficacia, en el sentido de prevenir la enfermedad grave y la muerte. En el caso de la CoronaVac, fue aprobada en el país inicialmente para personas de 18 a 60 años, en base a estudios de eficacia y de inmunogenicidad. A partir de nueva evidencia, se amplió el límite de edad hasta los 70 años. La segunda plataforma es de tipo ARN. Inicialmente se aplicó para edades de 71 años en adelante y, actualmente⁶, también se aplicará para jóvenes de 12 a 17 años. También fue asignada para el personal de la salud, por estar ampliamente expuesto a altas cargas virales. La tercera plataforma en arribar al país es la vacuna Oxford-AstraZeneca, asignada para mayores de 60 años.

Según datos presentados en la Sesión del 13 de abril de 2021, a fines de febrero, arribaron al país 192.000 dosis de la CoronaVac, inicialmente para la población de hasta 59 años. El 10 de marzo arribaron 50.310 dosis de la vacuna de Pfizer-BioNTech. Luego, en forma semanal, ha continuado el arribo de las demás dosis de las distintas vacunas: en forma semanal la de Pfizer-BioNTech y, en dos veces, la CoronaVac.

Recurriendo a los principios de la estrategia de vacunación: protección equitativa, gratuita y no obligatoria, prioridad basada en las vulnerabilidades y los riesgos de cada grupo poblacional, y el principio de reciprocidad, fue necesario dar prelación en el tiempo a ciertos grupos poblacionales, entre los que se encuentran las personas mayores, por edad avanzada, como uno de los factores de riesgo de presentar enfermedad grave.

6 Nota de edición: el año en el que se elaboró el presente texto es 2021.

De acuerdo con lo anterior, las primeras dosis suministradas el 1° de marzo 2021, fueron asignadas al personal esencial, que, de acuerdo con lo establecido por la OIT, integran los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas. Es el caso del personal de salud, policías, bomberos y militares en actividad. A su vez, el gobierno de Uruguay resolvió incluir como personal esencial a los trabajadores de la educación y, en forma previa, a los vacunadores.

Respecto de las personas mayores que residen en establecimientos de larga estadía, este grupo fue priorizado junto con los refugios. Se resolvió vacunarlos con Pfizer-BioNTech de una manera especial, en tanto se recurrió a los Establecimientos de Larga Estadía para Personas Mayores (ELEPEM) y se vacunó a los residentes y al personal que les asiste.

Otro de los aspectos relacionados con medidas para la protección social se visualiza en el Segundo Plan Nacional sobre envejecimiento y vejez 2016-2019, en el que se destacan dos grandes líneas de acción: a) la revisión de los criterios de ingreso al Programa Asistencia a la Vejez y, b) la generación de conocimiento sobre los gastos en salud, cuidado y vivienda de las personas mayores. Ambas acciones se encontraban en proceso de desarrollo, antes de que irrumpiera la pandemia por COVID-19.

En forma inmediata a que el Poder Ejecutivo decretó la emergencia sanitaria, el 13 de marzo de 2020, la amplia mayoría de los recursos del Ministerio de Desarrollo Social quedaron a disposición de la implementación de las medidas de contingencia, como ser la atención de las líneas telefónicas creadas para recepcionar, en forma permanente, las demandas específicas de la población, entre las que se encuentran las demandas de las personas mayores.

A nivel departamental, desde el equipo de referentes territoriales del INMAYORES, se asiste técnicamente a las Oficinas Territoriales del MIDES, fundamentalmente en la atención telefónica y/o presencial de las personas mayores, brindando apoyo a los equipos territoriales en el abordaje a situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, se brindó apoyo en el plan de entrega de canastas de alimentos, en articulación con comedores del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y con en la entrega a domicilio de aquellas personas mayores imposibilitadas de retirarlas por sus propios medios.

Además, desde el INMAYORES, se brindó apoyo en un censo de personas en situación de calle, colaborando con el plan de contingencia de esta población, así como con el proceso de gestión, creación y seguimiento del funcionamiento de los refugios. en varios departamentos del interior del país.

A iniciativa de la Dirección Departamental del Ministerio de Desarrollo Social, en el Departamento de Paysandú, se realizó un relevamiento telefónico para recabar el estado de situación de

personas mayores, beneficiarias del Programa Asistencia a la Vejez del BPS. Posteriormente, se coordinaron las respuestas, según las demandas surgidas. A su vez, a través del Programa de Prestaciones Sociales de ese organismo, se realizó un relevamiento sobre el control en salud y requerimientos de medicamentos para personas mayores en el medio rural.

Esta tarea impactó positivamente en la obtención de datos para la elaboración de un mapa de recursos institucionales del Departamento, lo cual permitió contar con información actualizada sobre los recursos existentes y, por ende, realizar derivaciones oportunas, eficientes y eficaces. A su vez, se brindó información a las personas mayores sobre los servicios de salud, oficinas de atención al usuario y líneas telefónicas para consultar en el marco de la medida sanitaria de distanciamiento social.

A partir de un trabajo articulado con la Sub-Mesa Interinstitucional de personas mayores del Departamento de Salto, se llevó a cabo una novedosa iniciativa consistente en la generación de un espacio de acompañamiento social, vía telefónica, dirigido a las personas mayores. Este proyecto consideró, como punto de partida, el posible agravamiento de la situación de las personas mayores en contextos de vulnerabilidad biopsicosocial, que se produciría a partir de la pandemia. En esta misma línea de trabajo interinstitucional, en el Departamento de Río Negro se realizó, entre el INMAYORES y el BPS, un diagnóstico sobre el impacto de la pandemia en personas mayores que viven en complejos habitacionales. Este proyecto fue liderado por el BPS y contó con la participación de la Universidad de la República.

Un tercer elemento a tener en cuenta a la hora de establecer prioridades y situaciones que tienen que ser abordadas de forma prioritaria, es la necesidad de contar con información actualizada, precisa y oportuna. Se trata de mejorar los sistemas de registro de información que permitan generar indicadores sobre las condiciones de vida de las personas mayores y, de esa forma, identificar aquellas situaciones en las que se requiere garantizar un mínimo punto de partida para acceder a los derechos en igualdad de condiciones (IPPDH, 2014).

En este sentido, se vienen fortaleciendo los registros informáticos, a fin de mantener actualizada y mejorada la base de datos. Se pretende, en el mediano plazo, disponer de sistemas informáticos integrados, con datos compartidos entre las instituciones involucradas en la temática sobre envejecimiento y vejez.

Desde el INMAYORES, y en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, se efectúa la regulación, fiscalización y habilitación de los ELEPEM. La regulación se lleva a cabo en materia social y sanitaria, respectivamente, a partir de un enfoque integrado socio sanitario. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, esta competencia está dispuesta en la Ley N°19.355. En el caso del Ministerio de Salud Pública estas competencias están establecidas en la Ley N° 9.202.

Respecto de las medidas dirigidas al abordaje de los ELEPEM, se destaca la estrategia interinstitucional llevada a cabo entre el M.S.P y el MIDES. El objetivo que se planteó fue disminuir el impacto de los efectos del COVID-19 en los residentes y el funcionariado de los establecimientos y en la comunidad. La estrategia se basó en un modelo sociosanitario centrado en la persona, desde un enfoque de atención biopsicosocial.

La estrategia fue pensada, específicamente, para los ELEPEM, teniendo en cuenta las vulnerabilidades particulares que los mismos enfrentan en la situación por el COVID-19. Estas vulnerabilidades están dadas por las características intrínsecas y extrínsecas de la población residente. Según lo expresado por la Dra. María Giudici, en la Sesión de la Comisión de Salud del Senado, celebrada el 13 de abril del corriente, las características intrínsecas tienen que ver con la edad avanzada, la comorbilidad, la presencia del síndrome geriátrico, el deterioro cognitivo, la alta fragilidad, la dependencia, la discapacidad, los cambios en el sistema inmunitario que predisponen a infecciones y enfermedades inmunodepresoras. Por su parte, las características extrínsecas, las cuales hacen a la población residente más susceptible a la enfermedad, se asocian con la existencia de múltiples contactos (residentes, personal, visitantes, cohabitantes) en espacios, muchas veces, pequeños y cerrados.

La estrategia sociosanitaria diseñada e implementada en conjunto y en forma articulada entre el M.S.P y el MIDES, por medio del INMAYORES, se basó en varios aspectos que se consideraron cruciales: a) diagnóstico y valoración inicial de la situación de los ELEPEM; b) comunicación intra, interinstitucional y hacia los ELEPEM; c) difusión de información y recomendaciones para la gestión de la pandemia en cada ELEPEM; d) continuidad asistencial y; e) capacitación.

Diagnóstico y valoración inicial de los ELEPEM

En referencia a la valoración inicial, se llevó a cabo un diagnóstico situacional, georreferenciado, a través de la puesta en marcha de un censo en tiempo real, con la actualización permanente de datos diarios y disponibilidad de técnicas PCR para diagnóstico y resultado. A su vez, se estableció un marco normativo –Ordenanzas N°751 y N°101- que permitió guiar y dar cumplimiento a este proceso de trabajo.

En esta línea de trabajo, en la órbita del M.S.P, se creó un equipo de estudio, respuesta rápida y brote específico para concurrir a los ELEPEM. La División de Epidemiología del M.S.P debió, de aquí en más, notificar obligatoriamente al Departamento de Vigilancia en Salud (DEVISA), la sospecha de infecciones respiratorias en personal de salud, militares, policías, bomberos y personal de ELEPEM en actividad. A su vez, se estableció

la obligatoriedad de denunciar la presentación de casos sospechosos o positivos de COVID-19, tanto en residentes como en funcionarios. Esta actitud proactiva del M.S.P permitió trabajar desde la prevención en salud, evitando que el virus tuviera una rápida propagación en los establecimientos.

Al momento en que se declaró la emergencia sanitaria, el 13 de marzo de 2020, se inició un proceso de recopilación de datos sobre los ELEPEM existentes en el país. Para ello, se unificaron las bases de datos provenientes del MSP, MIDES y BPS, lo cual permitió actualizar el registro de la cantidad de ELEPEM en funcionamiento. Según versión taquigráfica de la Comisión de Salud Parlamentaria celebrada en Sesión del 13 de abril de 2021 -ante la presencia de la Comisión Especial Para el Seguimiento de la Situación de Emergencia Sanitaria por el COVID-, mientras que en marzo 2020 se registraban 437 ELEPEM en Montevideo, un año después se contabilizaron 556, captando un total de 119 nuevos ELEPEM para la capital. Por su parte, en el interior del país se contabilizan a esa fecha -13 de abril 2021- 722 ELEPEM, lo que da una cifra total de 1278 a escala nacional.

En cuanto a la población de residentes en ELEPEM en Montevideo es de 9.243 personas mayores institucionalizadas y 5.487 funcionarios. En el interior del país se contabilizaron 9.436 residentes y 4.140 funcionarios. Estas cifras dan un total de una población de 28.306 personas a las cuales van dirigidas las medidas sociosanitarias en el marco de la estrategia interinstitucional en la lucha contra el COVID-19.

Vinculado con el diagnóstico y la necesidad de actualizar la información de los establecimientos, otro de los objetivos consistió en mejorar los procedimientos referidos a la habilitación, fiscalización y regulación de los ELEPEM. En el transcurso del 2020, se llevaron a cabo 31 habilitaciones, lo cual superó ampliamente la cantidad que se había realizado en los años anteriores. Siguiendo con la información aportada en la Sesión de la Comisión de Salud del 13 de abril de 2021, a esa fecha, se contabilizaron un total de 58 habilitaciones, de las cuales 48 están en Montevideo, 5 en Maldonado, 2 en Colonia, 1 en Paysandú, 1 en Salto y 1 en Soriano.

Este proceso, tendiente a ampliar las acciones vinculadas con la habilitación, tuvo un impacto muy positivo en cuanto a la unificación de los datos de las instituciones intervinientes, no sólo en lo que refiere a la cantidad de establecimientos sino a otros tipos de indicadores sobre las condiciones de vida, calidad asistencial y acceso a servicios de salud para las personas residentes. A su vez, se recabó información sobre el estado edilicio de los establecimientos, la alimentación suministrada, la gestión de medicamentos, las condiciones de accesibilidad, la vestimenta, así como indicadores acerca de negligencia, abuso o maltrato.

En referencia a la fiscalización, desde el área de Ancianidad y desde la Dirección General de Fiscalización del MSP, en el transcurso del 2020, se efectuaron 952 fiscalizaciones de establecimientos denunciados ante ese ministerio, y establecimientos catalogados, por éste y el INMAYORES, como establecimientos críticos. En esa fecha, se identificaron 52 establecimientos categorizados como ELEPEM crítico y 15 de éstos, a priorizar, debido a la ausencia de dirección técnica. hacinamiento, denuncias previas con tenor de riesgo sanitario, incumplimientos en la continuidad del trámite de habilitación, faltas en la presentación de documentación, observaciones no subsanadas, entre otros aspectos que denotan importantes debilidades en la gestión y en las condiciones de funcionamiento a mejorar.

Comunicación intra, interinstitucional y hacia los ELEPEM

En cuanto a las acciones para favorecer la comunicación intra, inter y hacia los establecimientos, se llevaron a cabo varias acciones entre las que se destaca:

- » Habilitación de nuevas líneas telefónicas con puntos focales en cada una de las Divisiones de Servicios de Salud.
- » Continuidad en el funcionamiento los dos grandes canales de comunicación del M.S.P con la sociedad civil: Oficina de Usuarios y la página web específica del Área Programática del Adulto Mayor en el sitio web del ministerio.
- » Difusión de información por diversos canales de comunicación para el acceso a la información sobre el COVID-19 y sobre las medidas para evitar contagiarse. Todo ello se considera relevante a la hora de la toma de decisiones debidamente informadas.
- » Comunicación telefónica a todos los establecimientos que el INMAYORES tenía registrados en sus bases de datos, para comunicar sobre la existencia de protocolo, el cual fue enviado por e-mail y WhatsApp.
- » Procesamiento de todas las solicitudes de habilitación recepcionadas, realizando las devoluciones correspondientes a los titulares, mediante correo electrónico y llamadas telefónicas.
- » Entrevistas en la plataforma zoom con organizaciones sociales a solicitud de las mismas.

Difusión de información y recomendaciones

Las recomendaciones a los ELEPEM recayeron en aspectos vinculados a la prevención y actuación frente al COVID-19; planes de contingencia y recomendaciones específicas para las personas mayores residentes.

Se definió un trabajo conjunto entre el MIDES y el M.S.P que permitiera una actualización permanente de las recomendaciones, teniendo presente la cambiante realidad y los nuevos elementos a considerar ante los estudios y avances logrados en la investigación sobre la enfermedad, tanto a nivel nacional como internacional.

Entre las recomendaciones se mencionan medidas de actuación para los responsables y trabajadores de los establecimientos, régimen de visitas, manejo de la interacción entre contactos y casos confirmados, conducta ante el aislamiento para casos COVID-19 positivos y sospechosos, medidas para la limpieza y desinfección de superficies y espacios, entre otros. A su vez, se reforzó y reiteró información sobre aspectos clave en el contexto de la pandemia, como ser las situaciones de abuso y maltrato, planteadas en la Guía Clínica 2020.

En cuanto a la difusión de información, se diseñó y difundió material instructivo hacia los propios ELEPEM en cuanto normas de higiene y sanitización. Se instruyó y se difundieron, entre los establecimientos, pautas a familiares sobre las visitas, aglomeraciones, entre otros aspectos de la vida cotidiana en los establecimientos. Asimismo, se realizó una estrategia de difusión pública desde el M.S.P, con material específico sobre el COVID-19 y las personas mayores:

- » Recomendaciones a establecimientos de larga estadía para adultos mayores.
- » Personas mayores: Recomendaciones para Navidad y Año Nuevo.
- » Recomendaciones para personas mayores frente al COVID-19. Quedarse en casa: un ejercicio de autonomía, autodeterminación y autocuidado de la salud.
- » Documento digital: Algunas pautas para la visita a establecimientos de larga estadía para personas mayores. Este material fue elaborado en el marco del Convenio de colaboración humanitaria a establecimientos que ofrecen servicios de cuidado a personas mayores entre el MIDES, M.S.P y la Cruz Roja Uruguaya. El documento fue distribuido entre personas voluntarias de la Cruz Roja quienes además realizaron entregas de Kits de ayuda humanitaria.

Continuidad asistencial

A los efectos de dar continuidad a los servicios de atención en salud, desde el M.S.P, se propuso la suscripción de un convenio abocado a la implementación de un Programa de atención para personas mayores. Se trató de un acuerdo para la complementariedad, basado en la solidaridad y cooperación entre todos los actores involucrados.

A cada ELEPEM se le asignó un prestador de salud, el cual tenía el cometido de prevenir la propagación del virus y, de esa forma, controlar la cantidad de contagios; realizar el seguimien-

to sanitario según la necesidad de cada paciente; contribuir con la optimización de recursos humanos, logísticos y materiales durante la crisis sanitaria. A cada prestador se le asignó un coordinador, el cual está en permanente contacto con las Direcciones Departamentales.

Asimismo, se acordó con todos los prestadores sanitarios una estrategia basada en rondas sanitarias en cada institución, para la detección y captación de casos, la realización de hisopados y la adecuada derivación o gestión de cada situación.

Capacitaciones

Otro de los aspectos que se consideró relevante para lograr cumplir con los objetivos propuestos fue el diseño de un plan de capacitación dirigido a los cuidadores de los establecimientos. Esto se diseñó e implementó en conjunto con la Comisión Nacional Asesora de Enfermería de Uruguay.

En esta línea de capacitación, se realizó un taller “El efecto de la emergencia sanitaria en equipos que realizan tareas de cuidados”, dirigido al personal de ELEPEM y de servicios de acompañante. Esta actividad, realizada en la ciudad de San José de Mayo en conmemoración del Mes de las Personas Mayores, estuvo a cargo del Prof. Dr. Robert Pérez y el Lic. Psic. Rafael Bonilla.

Es de mencionar la estrategia del plan de vacunas, la cual se basó en los pilares mencionados anteriormente: comunicación, información y capacitación. Además, para evacuar todas las dudas se habilitó una línea telefónica y un correo electrónico al cual dirigirse ante cualquier tipo de consultas o dudas vinculadas con la vacunación. Según datos aportados en la Sesión de la Comisión de Salud del 13 de abril 2021, del total de ELEPEM habilitados para vacunarse en Montevideo, al 23 de marzo 2021 se había vacunado, con primera dosis, al 99,3 %, y al 9 de abril 2021 ya se contaba con el 100 % vacunado.

Medidas para combatir la violencia doméstica

Según un informe de las Naciones Unidas (ONU, 2020), ante las medidas de prevención del COVID-19 basadas en el distanciamiento social y confinamiento, las personas mayores están expuestas a un riesgo mayor de sufrir violencia, malos tratos y descuidos. Se plantea que este riesgo aumenta en entornos con condiciones de hacinamiento, acceso limitado a servicios y bienes sociales, así como ante la institucionalización y/o dependencia en hogares con coresidencia intergeneracional.

El Servicio de Abuso y/o Maltrato de INMAYORES es el que tiene la competencia de ejecutar un dispositivo de recepción, atención integral y seguimiento de situaciones de abuso y maltrato hacia las personas mayores, contribuyendo a la protección de sus derechos mediante una intervención integral y adecuada a las singularidades que esta población presenta.

La violencia doméstica o intrafamiliar se encuentra dentro de los tipos de abuso y/o maltrato que se aborda, en tanto compromiso de trabajo hacia la erradicación de la violencia hacia la vejez. Desde este servicio del Estado uruguayo, se busca garantizar y promover el derecho humano a una vida sin ningún tipo de violencia, en acuerdo con el artículo 9 de la Convención Interamericana (ley N°19.430). Sumado a esto, a los efectos de dar cabal cumplimiento a dicho artículo, se ajustaron los protocolos de actuación en base a las definiciones establecidas en la referida Convención.

En su comienzo, en el año 2013, el Servicio brindaba atención a personas mayores que se encontraban transitando una situación de violencia intrafamiliar, posteriormente se amplía el objeto de intervención abordando otros tipos de manifestaciones y ámbitos de la violencia, como la interpersonal o institucional. De esta manera, se pasa a tener el objetivo de proteger y restablecer los derechos de las personas mayores que se encuentran en situación de maltrato y/o abuso así como de elaborar un instrumento de protección social que apoye un cambio paradigmático en la concepción de las personas mayores como sujetos de derecho.

Si bien las situaciones de abuso y maltrato pueden verse en cualquier contexto, acontecen principalmente en el ámbito intrafamiliar y en el de las instituciones, razón por la cual se vuelve una necesidad de tratamiento inmediato y desafío impostergable durante la pandemia.

En cuanto al impacto de la pandemia en las situaciones de violencia doméstica, se detecta una disminución en los ingresos, pasando de 274 atenciones en el 2019 a 233 en el 2020. Si bien a la fecha no se cuenta con datos estadísticos que permitan realizar el análisis de esta situación, de manera hipotética, se considera que dicha disminución puede ser producto de obstáculos en las vías de ingreso por situaciones generadas en el marco de la emergencia sanitaria. Por otra parte, los consultantes pudieron haber recurrido a otras instituciones, que también prestan servicios similares para las personas mayores, como ser al Poder Judicial o Ministerio del Interior, ya que en estos organismos cabe destacar el aumento de situaciones derivadas a INMAYORES por oficios policiales o judiciales.

Pues bien, a los efectos de mitigar las posibles dificultades en el acceso al Servicio de atención, fue necesario prestar especial atención a las estrategias y vías de comunicación con las personas mayores. En este sentido, se continuó prestando dicho servicio y se crearon y reforzaron otros canales de comunicación, tales como el contacto telefónico a través de las líneas del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, se privilegiaron las

entrevistas y consultas a distancia, en los casos que la situación lo permitía. Se habilitó una nueva línea telefónica, una vía de contacto por el programa WhatsApp y se empezaron a realizar entrevistas por video llamadas.

En la línea de complementariedad con el Servicio de atención a situaciones de violencia, maltrato y/o abuso, existen avances en algunos departamentos del país en la conformación de dispositivos interinstitucionales e intersectoriales, con el objetivo de lograr respuestas integrales y con enfoque de derechos humanos desde los territorios, con un abordaje en clave de territorialización de la política en esta materia.

En concreto, se identifican avances significativos en el departamento de Salto, existiendo actualmente un dispositivo de atención al abuso y maltrato validado por los actores políticos institucionales de los diversos organismos estatales involucrados en su ejecución (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Banco de Previsión Social e Intendencia de Salto). El compromiso supone el trabajo conjunto entre equipos técnicos de las instituciones, de modo de que las personas que consultan por situaciones de violencia dispongan de un espacio en donde puedan ser escuchadas, sostenidas, atendidas y empoderadas, desde un abordaje integral.

Otro ejemplo para destacar, en clave territorial, es el caso del departamento de Maldonado, en donde se ha trabajado en forma coordinada con el Servicio de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género y con el Dispositivo de Articulación Territorial en la atención de situaciones relacionadas con mujeres mayores. Los Referentes Territoriales de INMAYORES de este departamento están trabajando en la consolidación de esta propuesta. En tal sentido, se plantea la creación de una Mesa Interinstitucional para diseñar estrategias de intervención conjuntas y, de esta manera, generar acuerdos que potencien los recursos existentes en cada institución.

Por lo tanto, el programa dirigido a la atención de la violencia doméstica se reforzó en lo que tiene que ver con las coordinaciones intra e interinstitucionales que ya venía realizando. En este sentido, cabe decir que la coordinación es una herramienta para lograr la necesaria consistencia e integralidad de las políticas, en ámbitos de intervención intersectoriales e intergubernamentales. En el marco de la competencia que implica para INMAYORES el ejercicio de la rectoría en materia de envejecimiento y vejez, como plantean los autores señalados, el fortalecimiento de la coordinación es esencial como procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez diseñar políticas integrales. Agregan los mencionados, que la coordinación conlleva un proceso tendiente a la construcción de confianza y al desarrollo de un plan estratégico, a partir de marcos de trabajo compartidos que superen la fragmentación, trasciendan la mirada sectorial y establezcan objetivos supra institucionales.

La creación de sinergias, principalmente de recursos, se consideró un aspecto de especial atención a la hora de establecer articulaciones y complementariedades entre los distintos actores involucrados.

Además, INMAYORES, a través de la División de Acciones Estratégicas, integra el Gabinete Coordinado de Políticas de Atención y Protección a víctimas y testigo de los delitos, liderado por la fiscalía General de la Nación. En este marco, existe un acuerdo de cooperación con la Fiscalía General de la Nación para acceder a información oportuna sobre las consultas y demandas a cada una de las instituciones. Dentro de los objetivos, se han llevado a cabo instancias de intercambio y capacitación con la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

La Dirección de Convivencia de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior e INMAYORES celebraron un convenio que tiene como objeto la coordinación de las intervenciones y la realización de una capacitación al funcionariado de las diferentes zonas operacionales. Asimismo, se trabaja junto con el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), el cual es un programa de patrullaje de la Policía focalizado en las zonas que muestran concentración de delitos, haciendo hincapié en aspectos operativos de la intervención con personas mayores en situación de vulneración de derechos.

Otro ámbito de articulación es la Comisión Intersectorial de Salud Mental, la cual resulta particularmente relevante en este contexto de pandemia, puesto que las personas mayores con problemas de salud mental pueden ser más vulnerables ante el estrés y la severidad del impacto de la enfermedad.

Por lo tanto, se adoptaron medidas sociosanitarias que permiten atender esta particularidad y compleja interacción entre los prestadores de salud y los servicios sociales, dando como resultado respuestas efectivas, integrales y a tiempo. El trabajo en el marco de la mencionada comisión proporciona, a los diversos equipos, un ámbito de intercambio sobre prácticas que favorecen una adecuada atención, comunicación clara y precisa sobre la situación referida al COVID-19.

Por su parte, es de destacar la presencia ininterrumpida del Ministerio de Salud Pública asesorando sobre situaciones de violencia basada en género y generaciones, lo cual se materializa en una Guía Clínica sobre abuso y maltrato de la violencia hacia las personas mayores.⁷

⁷ Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/politicas-y-gestion/programas/area-prgramatica-del-adulto-mayor>

Consideraciones finales

Existen una serie de características de esta “situación de pandemia” que hacen que estemos frente a un fenómeno diferente a otros. Se trata de características suficientemente relevantes como para que sea pertinente reflexionar sobre los desarrollos y adaptaciones, en términos de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno (Burchell et al., 1991; Gordon, 1991; Rose et al., 2006; Rose & Miller, 2008). La idea general, que se encuentra presente en los diferentes estudios e informes que han sido elaborados a partir del inicio de la pandemia de COVID-19, es que las personas mayores se han visto desproporcionadamente afectadas por la situación resultante. La pandemia de COVID-19 ha “resaltado las necesidades y las vulnerabilidades que tienen las personas mayores con respecto a su derecho a la salud; evidenciado las tasas de mortalidad más altas en personas mayores con comorbilidades y con deterioro funcional; y expuesto la fragilidad de los sistemas de salud para apoyar a los adultos mayores y considerar sus necesidades únicas, entre otras” (OPS-OMS, 2020a).

En forma específica, desde Naciones Unidas (ONU, 2020) fueron establecidas tempranamente cuatro prioridades de acción fundamentales:

- » Velar por que las difíciles decisiones de atención sanitaria que afectan a las personas de edad se guíen por el compromiso con la dignidad y el derecho a la salud.
- » Reforzar la inclusión social y la solidaridad durante el distanciamiento físico.
- » Integrar plenamente las cuestiones relacionadas con las personas de edad en la respuesta socioeconómica y humanitaria al COVID-19.
- » Ampliar la participación de las personas de edad, compartir buenas prácticas y aprovechar conocimientos y datos.

Pero no ha sido una afectación aislada, en términos generales, la situación de pandemia ha afectado la vida de varios grupos en forma desproporcionada, generando un aumento de la pobreza y de la concentración de la riqueza, en definitiva, un aumento de la desigualdad. En ese contexto, los diversos países de la región han implementado una serie de respuestas a una situación de emergencia. Los Estados afectados por la pandemia se han enfrentado a ella desde distintos enfoques, con importantes diferencias en la estructura estatal desplegada en el terreno y diferentes posibilidades presupuestarias.

La presente publicación da cuenta de esas respuestas en dos países de la región que han demostrado un gran liderazgo en la promoción y protección de los derechos de las personas mayores, que han ratificado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y que, además, han asumido en el ámbito universal una posición activa a favor de los derechos de este grupo poblacional. La Convención referida constituye una importante guía para pensar estos cambios desde una perspectiva de derechos humanos. El establecimiento de un sistema integral de cuidados, tal como lo dispone la Convención, puede constituir una oportunidad para el rediseño de las políticas sectoriales existentes —seguridad social, trabajo, salud, educación, vivienda, etc.— así como para la adecuación de un importante número de prestaciones concretas, la estandarización de servicios, y la construcción de sistemas de información. El enfoque renovado que propone la Convención puede entenderse como una oportunidad para superar los abordajes centrados en las políticas sectoriales, en tanto este instrumento internacional orienta a las autoridades hacia el establecimiento de un sistema basado en la articulación interinstitucional. Además de un enfoque interseccional basado en la conceptualización de las discriminaciones múltiples.

Los derechos humanos han estado muy presentes en todo este contexto, han sido un lugar común en los documentos elaborados para afrontar los desafíos futuros, y han sido considerados esenciales en el marco de la Agenda 2030 y un aspecto central a tener en cuenta en el marco de la gestión de la pandemia. La importancia de los derechos humanos no ha sido destacada por las instituciones especializadas, sino por las jerarquías de espacios multilaterales que no trabajan en forma única el tema, como es el caso del Secretararía General de la ONU, de la OEA, o del propio MERCOSUR en el marco de declaraciones presidenciales durante el año 2020.

Las transiciones demográficas y epidemiológicas actuales, en los países de la región, requieren cambios en la forma en que se responde a las necesidades de nuestras personas mayores, especialmente en situación de emergencia. Es así que se ha considerado que existe una oportunidad única para asegurar que se apliquen los cambios necesarios para que la sociedad e instituciones ofrezcan a las poblaciones envejecidas la transformación necesaria en su cuidado con el fin de mantener y optimizar una vida más larga y saludable (OPS-OMS, 2020a). La protección de los derechos de las personas mayores, en este contexto de crisis sanitaria, que deben desplegarse en dos ámbitos: por una parte, el derecho a la salud, que debe ser para todas las personas, sin discriminación por edad, y, por la otra, el derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez (CEPAL, 2020).

Asimismo, el año 2020 marca el inicio de la Década del Envejecimiento Saludable, la cual refiere a la necesidad de que los gobiernos, la sociedad civil, las agencias internacionales,

los medios de comunicación, y la sociedad toda trabaje en forma mancomunada para mejorar la vida de las personas mayores y para abordar la discriminación por edad. La región cuenta con una Convención específica para afrontar esos desafíos, que proporciona estándares fundamentales para el desarrollo de las políticas públicas.

El reconocimiento del derecho de la persona mayor a un sistema integral de cuidados constituye una de las principales innovaciones jurídicas de la Convención. El cuidado en sentido amplio no había sido un eje específico de la legislación ni de las políticas sociales. Por el contrario, había sido comprendido como una responsabilidad casi exclusiva de los hogares y ajena a las políticas públicas, salvo situaciones excepcionales, que la evidencia indica que las tareas de cuidado recaen de forma desproporcional sobre las mujeres. El artículo 12 de la Convención reconoce este nuevo derecho en especial atendiendo la situación de los servicios de cuidado a largo plazo, dejando claro su contenido prestación vinculado con el ejercicio de muchos otros derechos y orientado a mantener su independencia y autonomía.

El reconocimiento de este derecho, en dichos términos, posee características diversas al reconocimiento de otros en los últimos años. El derecho al cuidado tiene la potencialidad de impactar en la forma en la cual se conciben y fundamentan múltiples derechos sociales. En consecuencia, además de la exigencia de su concreción mediante un sistema integral tiene un impacto en la forma en la cual los países de la región han organizado varias de sus políticas públicas. El objetivo principal del sistema integral de cuidados previsto en la Convención es que la persona mayor pueda mantener su independencia y autonomía, y evitar su institucionalización. Los cuidados constituyen, por tanto, un medio para lograr el mayor nivel de autonomía posible de las personas que transitan esa etapa de la vida.

Esta publicación procura documentar los principales esfuerzos gubernamentales desarrollados por Argentina y Uruguay, para avanzar en la protección de los derechos humanos de las personas mayores en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Bibliografía

- Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (Eds.). (1991). *The Foucault effect: studies in governmentality*. The University of Chicago Press.
- CEPAL (2020) Informes COVID-19. Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19. Disponible en: <https://www.cepal.org>
- Gordon, C. (1991). *Governmental Rationality: An Introduction*. En G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect. Studies in governmentality*. The University of Chicago Press.
- Dabove, María Isolina; 2020 Derecho de la vejez en tiempos de pandemia. *Revista de la Facultad de Derecho, Argentina*. Disponible en: <https://doi.org/10.22187/rdf2020n49> a 10.
- IPPDH. Serie de Estudios e investigaciones 2 (2014). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/ganar-derechos/>
- IPPDH Serie de Estudios e investigaciones 3 (2014). *Acceso igualitario a derechos sociales. Indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR*. Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/acceso-igualitario-a-derechos-sociales/>
- MIDES (2016) Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019.
- MIDES (2017) Mapeo de la Institucionalidad.
- MIDES (2018) Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Seguimiento a dos años de su implementación.
- MIDES- Instituto Nacional de las Personas Mayores (2021), Respuestas a Cuestionario de consulta: medidas adoptadas para la protección de los derechos de las personas mayores en Uruguay durante la pandemia por COVID-19.
- Ministerio de Salud Pública 2021 Respuestas a Cuestionario de consulta: medidas adoptadas para la protección de los derechos de las personas mayores en Uruguay durante la pandemia por COVID-19.
- Naciones Unidas (2020) Informe de políticas: Los efectos de la COVID-19 en las personas de edad. Disponible en: <https://www.un.org>.
- OPS-OMS (2020a). La COVID-19 y Adultos Mayores. Disponible en: <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/COVID-19-adultos-mayores>

- OPS-OMS (2020b). Las personas mayores de 60 años han sido las más afectadas por la COVID-19 en las Américas. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/30-9-2020-personas-mayores-60-anos-han-sido-mas-afectadas-por-COVID-19-americas>
- Parales, Carlos José y Dulcey, Elisa (2002). “La construcción social del envejecimiento y de la vejez: un análisis discursivo en prensa escrita.” *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 34, núm. 1-2, 2002, pp.107-121, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Colombia.
- Pérez, Robert (2020). *Personas mayores en la pandemia*. Facultad de Psicología de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <https://psico.edu.uy/COVID/personas-mayores>.
- Rose, N., & Miller, P. (2008). *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*.
- Rose, N., O'Malley, P., & Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2(1), 83–104.
- Rose, N., & Miller, P. (2008). *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*.
- Rose, N., O'Malley, P., & Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2(1), 83–104. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900>
- Tejera, (2009). “Políticas de adulto mayor: períodos expansivos y ejes de desarrollo”.

Anexo Capítulo Uruguay

Cuestionario de consulta: medidas adoptadas para la protección de los derechos de las personas mayores en Uruguay durante la pandemia COVID-19

Sección I: Datos del organismo y acciones implementadas

I. a) Datos del organismo y estructura institucional

1. Nombre y cometidos de los programas y/o servicios dirigidos a las personas mayores.
2. Ubicación dentro del organigrama de la organización.
3. En cuanto a la coordinación interinstitucional, ¿qué espacios o ámbitos de trabajo existen para el desarrollo de acciones intersectoriales?
4. ¿En qué aspectos considera que la normativa institucional se adecúa a los lineamientos, principios y normas establecidas en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores?

I. b) Acciones implementadas en el marco de la pandemia

5. En relación con el acceso a la información, libertad de expresión y participación; apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y medidas de protección social y medidas para eliminar todo tipo de violencia hacia las personas mayores, ¿qué acciones se implementaron desde la organización en el marco de la pandemia por COVID-19?

I. c) Dificultades u obstáculos en el desarrollo de las acciones

6. ¿Qué dificultades puede mencionar en el desarrollo de las acciones y cómo han impactado en los servicios y/o programas dirigidos a las personas mayores?

Sección II. Descripción de acciones específicas

II. a) Acceso a la información, libertad de expresión y participación

7. ¿Qué acciones se implementan para promover el protagonismo activo de las personas mayores en la definición de las prioridades y en particular en el marco de la pandemia por COVID-19?

8. ¿Cuáles son los canales de comunicación que se cuenta para recabar la opinión de las personas mayores destinatarias de los programas?

II. b) Violencia doméstica

9. ¿Existe en la institución servicios de atención, asesoramiento y/o apoyo para abordar las situaciones de violencia doméstica?

10. ¿Cómo impactó la pandemia por COVID-19 en las situaciones de violencia doméstica? ¿Se cuenta con información estadística sobre las situaciones de violencia doméstica en el marco de la pandemia por el COVID-19?

11. ¿Existen espacios de capacitación para el abordaje de las situaciones de violencia doméstica?

Sobre la autora y el autor de los capítulos

Capítulo Argentina

Tomás Julio Clemente Pessacq es licenciado en Sociología, diplomado en Gerontología Comunitaria y Políticas Públicas para la Vejez. Actualmente es director de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DiNaPAM), de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. Es miembro de numerosas instituciones vinculadas a las personas mayores, tales como la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria, el Centro de Estudios Políticos para Personas Mayores. Se desempeña como docente en la temática en numerosos espacios de formación y académicos, tales como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria (ALGEC) y FLACSO.

Capítulo Uruguay

Gabriela Garbarino es Directora de la División de Fortalecimiento y Estudios y Asuntos internacionales del Instituto Nacional de las Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay. Magíster y Licenciada en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UdelaR). Diplomada Superior en Cooperación Sur-Sur, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Diplomada en Cooperación Internacional, Instituto Universitario- Centro Latinoamericano de Economía Humana. Maestrando en Políticas Públicas edición 2021-2023 de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR.



MERCOSUR
RAADH

Reunión de Altas
Autoridades sobre
Derechos Humanos



MERCOSUR
IPPDH

Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos