
Montevideo, 30 de enero de 2020

Declaración del Instituto Nacional de las Personas Mayores

Desde el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) expresamos gran preocupación ante la difusión del borrador de la Ley de Urgente Consideración (LUC) en lo que respecta a las modificaciones de su institucionalidad y competencias.

Contexto

En 2016 Uruguay ratificó por medio de la Ley N°19.430 la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* (en adelante Convención). Este instrumento representa un hito en materia de normativa internacional debido a que se trata de un tratado específico que reconoce que las personas mayores son un grupo de población que requiere un abordaje particular para garantizar el ejercicio de sus derechos. La Convención es un instrumento jurídicamente vinculante que genera una obligación para los Estados que la ratifican voluntariamente. Fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por medio de **la Ley N° 19.430, la cual fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Senadores y por la amplia mayoría de los integrantes de la Cámara de Representantes (66 en 67 votos).**

Modificar la ley de creación del Instituto (Ley N°18.617, 2009) debería transformarse en una oportunidad para adecuar la normativa nacional a este instrumento internacional. Uruguay fue el primer país en ratificarlo, por lo que se ubica a la vanguardia en la región en materia de compromisos respecto a la protección de los derechos de las personas mayores. Inmayores, junto con integrantes de la sociedad civil, presentó en el Parlamento una propuesta de modificación de la ley de creación del Instituto con el fin de adecuarla a la Convención y al nuevo paradigma de abordaje basado en los derechos humanos. Esta

propuesta implica un avance en la protección de derechos mediante la adecuación de las competencias del Instituto, las cuales realiza a través de la fiscalización de los establecimientos de larga estadía (Ley N°17.066, Ley N°19.353, Ley N°19.355 y Decreto N°356/016) y de la atención a personas mayores en situación de abuso y maltrato.

Al ratificar un tratado de derechos humanos, el Estado uruguayo se comprometió a respetar el principio de no regresividad, lo cual implica evitar la implementación de acciones que desestimen y/o nieguen los derechos antes consagrados. Esto significa no solo tomar acciones positivas para su protección, sino también evitar implementar acciones negativas que conducen a un retroceso en materia de derechos.

Retrocesos que se presentan en el borrador de la Ley de Urgente Consideración en materia de protección de derechos hacia las personas mayores

En primer lugar, el anteproyecto **baja el rango de jerarquía institucional** al reducir al Instituto a una Dirección Nacional, lo cual no se plantea para otros grupos específicos de población como las mujeres y las personas jóvenes. Este hecho implica volver a una situación que había sido superada con la ley de creación del Instituto en 2009 y su puesta en funcionamiento en 2012. Por otra parte, no se comprende cuál es el criterio para esta disminución de jerarquía siendo que la Convención en su artículo N°4 inciso E plantea que los Estados parte se comprometen a promover "(...) instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral".

En segundo lugar, este anteproyecto **elimina el rol rector del Instituto que estaba claramente establecido en sus competencias en la ley vigente (Ley N°18.617, 2009)**. En relación a ello, se pretende eliminar el inciso B del art. 2 de esta ley, la cual establece que el Instituto debe realizar "la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales relativas al adulto mayor, promoviendo programas y actividades que logren su desarrollo pleno e integración social y económica". Con este cambio que propone el anteproyecto, las personas mayores dejan de tener un organismo rector que orienta al resto de los organismos del Estado sobre la promoción y protección de sus derechos.

La Convención establece derechos específicos para las personas mayores, y para garantizarlos promueve la creación de un organismo rector en materia de envejecimiento y vejez. La rectoría implica fijar prioridades y guiar las decisiones de otros organismos para superar la fragmentación de las políticas sectoriales y colocar una mirada global e integradora. Sumado a ello, desarrollar una función rectora significa efectuar el control, monitoreo y la evaluación de las políticas públicas implementadas. En esta línea, Inmayores ha diseñado e implementado dos Planes Nacionales de Envejecimiento y Vejez (2013-2015 y 2016-2019) y en el año 2018 realizó el seguimiento de las acciones implementadas por el Segundo Plan.

Esta eliminación es muy grave, dado que da por entendido que no es necesaria la función de rectoría para este grupo poblacional, a través de la cual durante la última década se incidió en una ampliación de la agenda de temáticas que el Estado debe abordar para proteger los derechos de las personas mayores de manera integral. Asimismo, el Instituto **pierde el rol de punto focal en los espacios regionales e internacionales** en los que su participación ha sido clave para impulsar la agenda de derechos de las personas mayores y respaldar las acciones a nivel local. Actualmente, a nivel internacional el Instituto participa como punto focal en la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del Mercosur (Raadh), del Grupo de Composición Abierta sobre Envejecimiento de Naciones Unidas y con la Unidad Temática sobre los derechos de las Personas Mayores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En tercer lugar, el anteproyecto **elimina el término coejecución dentro de las nuevas competencias**. Este cambio desconoce que el Instituto coejecuta el servicio de atención a personas mayores en situación de abuso y maltrato y la fiscalización social de los establecimientos de larga estadía que se realiza en conjunto con el Ministerio de Salud (Ley N°17.066, que se complementa con el artículo 518 de la Ley N°19.355 -ambas reglamentadas a partir del Decreto N° 356/016-). Este cambio conduce a una desprotección de derechos para gran parte de este grupo poblacional.

En cuarto lugar, **se pretende eliminar la competencia de realización de convenios con organismos de cooperación internacional** que han sido sustantivos para el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Instituto, para la generación de conocimiento y para la elaboración de los planes nacionales, entre otras acciones financiadas y apoyadas técnicamente por organismos como el Fondo de Población de

Naciones Unidas (Unfpa), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica (Riicotec) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), entre otros. Con estos organismos Inmayores mantiene un fluido trabajo con una destacada presencia en espacios regionales e internacionales que reconocen al Instituto como punto focal en la materia. Con la pérdida del rol rector, queda desdibujado este vínculo y el acumulado que presenta el Instituto en este trabajo.

En quinto lugar, el proyecto de LUC **le quita relevancia al Consejo Consultivo (ahora denominado Consejo Asesor) y reduce la participación de la sociedad civil de tres a dos integrantes.** Esta disminución repercute negativamente en las posibilidades de ampliación de agenda porque se restringe la diversidad de intereses. Cabe destacar que la participación política de la sociedad civil organizada es un pilar para el trabajo de Inmayores y está consagrado como derecho en el artículo 9 de la Convención. Desde la creación del Instituto se ha sostenido un vínculo fluido con la sociedad civil organizada y gracias a ello se han establecido avances en la protección de derechos de las personas mayores. De hecho, la experiencia de trabajo sostenida entre Inmayores y la Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (Redam) ha sido reconocida internacionalmente a partir de la VII Edición del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2019. Es un reconocimiento especial otorgado por la Organización de Estados Americanos (OEA) dentro de la categoría innovación e inclusión social. Este premio significa un reconocimiento de carácter internacional a los esfuerzos de Inmayores en el fortalecimiento de la participación política de las personas mayores y su incidencia en los asuntos de política pública que les afectan.

Finalmente, y no menos importante, **el anteproyecto mantiene un lenguaje sexista y desactualizado al mencionar a las personas mayores (Adulto mayor)** lo cual ha sido superado a partir de la Convención, donde se acuerda que el término adecuado para referirse a este grupo de población es el de personas mayores, lo cual reconoce no solo la diversidad de género sino también otras heterogeneidades que presenta esta población.

En conclusión, el Estado uruguayo al ratificar la Convención se comprometió a ampliar la protección de los derechos humanos de las personas mayores a partir de un estándar consensuado a nivel interamericano. Sin embargo, con este proyecto de Ley de Urgente Consideración se retrocede respecto a lo que se ha avanzado en materia de protección

de derechos, lo cual es inadmisibile desde el paradigma normativo y ético de los derechos humanos. El Instituto no encuentra argumentos en el documento presentado que puedan justificar las modificaciones adoptadas para las personas mayores y se encuentra abierto a aportar su acumulado y conocimiento experto en la materia para poder modificar lo que está planteado en este borrador a fin de mantener el estándar asumido en la Ley N°19.430.

A continuación, se presenta el comparativo de la ley N°18.617 y la propuesta de LUC para la institucionalidad rectora en materia de derechos de las personas mayores:

Ley N°18.617	Ley de Urgente Consideración
<p><i>Artículo 1:</i> (Institucionalidad). Créase, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional del Adulto Mayor (INAM), que será presidido por un Director designado por el Presidente de la República entre profesionales, técnicos o personalidades reconocidamente expertas en el tema.</p>	<p>Artículo 363. (Dirección Nacional del Adulto Mayor). Sustitúyese el artículo 1 de la Ley N° 18.617, de 23 de octubre de 2009, el que quedará redactado de la siguiente forma:</p> <p><i>Artículo 1.-</i> (Institucionalidad).- En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social funcionará una Dirección Nacional dedicada a la atención integral del adulto mayor, cuya competencia se establece en la presente ley.”</p>
<p><i>Artículo 2:</i> (Competencias). El Instituto Nacional del Adulto Mayor (INAM) tendrá como competencias:</p> <p>a) La promoción integral de los adultos mayores, entendiéndose por tales todas las personas que en el momento de alcanzar la edad de sesenta y cinco años, tengan residencia permanente y fehacientemente demostrable en el país, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía, según lo establecido en el artículo 1° de la Ley N° 17.796, de 9 de agosto de 2004.</p>	<p>Artículo 364. (Competencia). Sustitúyese el artículo 2 de la Ley N° 18.617, de 23 de octubre de 2009, el que quedará redactado de la siguiente forma:</p> <p><i>Artículo 2.-</i> (Competencia).- A la Dirección Nacional del Adulto Mayor, compete:</p> <p>a) La promoción integral de los adultos mayores, entendiéndose por tales todas las personas que en el momento de alcanzar la edad de sesenta y cinco años, tengan residencia permanente y fehacientemente demostrable en el país, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía.</p>
<p>b) La planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales relativas al adulto mayor, promoviendo programas y actividades que logren su desarrollo pleno e integración social y económica.</p>	<p>b) Administrar y mantener actualizada la información de los diversos programas existentes en el país, tanto en el ámbito público como privado, destinados al colectivo a que refiere el literal precedente.</p>
<p>c) La coordinación y coejecución con los organismos estatales y privados de la aplicación efectiva de las políticas de salud integral, educación, capacitación, recreación, apoyo e integración social.</p>	<p>c) La coordinación con las entidades públicas, estatales o no y organizaciones privadas, de la aplicación efectiva de las políticas de salud integral, educación, capacitación, recreación, apoyo, integración social y envejecimiento activo.</p>
<p>d) El asesoramiento a los organismos del Estado sobre los derechos de los adultos mayores establecidos en la Plataforma de Acción de la</p>	<p>d) El asesoramiento a las entidades estatales sobre los derechos de los adultos mayores establecidos en la Plataforma de Acción de la</p>

<p>Convención de Población y Desarrollo de 1994, ratificada por nuestro país, cuyo ejercicio debe incorporarse en las acciones y programas dirigidos a esta población.</p>	<p>Convención de Población y Desarrollo de 1994, ratificada por nuestro país, cuyo ejercicio debe incorporarse en las acciones y programas dirigidos a esta población.</p>
<p>e) La realización de convenios con los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera.</p>	
<p>f) La elaboración de un Plan Nacional de Promoción que encare orgánicamente las necesidades del adulto mayor en todos los planos de la vida individual y colectiva para el cumplimiento de sus derechos como persona y sujeto social.</p>	<p>e) La elaboración de un Plan Nacional de Promoción y Desarrollo del Adulto Mayor, que establezca el alcance y contenido de los programas a llevar a cabo y coordine su ejecución en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Social.”</p>

Artículo 3. (Coordinación).-**Créase un Consejo Consultivo** integrado por el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Previsión Social, la Cátedra de Geriátrica de la Facultad de Medicina, el Congreso de Intendentes y **hasta tres organizaciones de la sociedad civil** que representen los intereses de los adultos mayores jubilados, pensionistas y de sus intereses culturales a los efectos de **dar cumplimiento a las competencias asignadas al Instituto Nacional del Adulto Mayor (INAM), quien presidirá dicho Consejo. Los organismos del Estado integrantes del mismo deberán prestar aporte técnico y económico con destino a la ejecución de políticas. Los organismos del Estado integrantes del mismo deberán prestar aporte técnico y económico con destino a la ejecución de políticas.**

Artículo 365. (Consejo Asesor). Sustitúyese el artículo 3 de la Ley N° 18.617, de 23 de octubre de 2009, el que quedará redactado de la siguiente forma:

A

Artículo 3.- (Consejo Asesor) **Créase un Consejo Asesor del Adulto Mayor, integrado por un representante designado por el Ministerio de Desarrollo Social, quien lo presidirá,** un representante del Ministerio de Salud Pública, un representante del Banco de Previsión Social, un representante de la Cátedra de Geriátrica de la Facultad de Medicina, un representante del Congreso de Intendentes y **dos representantes de organizaciones de la sociedad civil** que representen los intereses de los adultos mayores **en su condición de jubilados o pensionistas y en su calidad de promotores de actividades culturales y /o educativas. El Consejo Asesor del Adulto Mayor será convocado a iniciativa de su Presidente y sesionará como mínimo en forma semestral. De sus sesiones se labrarán actas, las que podrán contener definiciones o recomendaciones en materia de coberturas o enfoques técnicos sugeridos, las que serán comunicadas a la Dirección Nacional del Adulto Mayor, sin que posean efecto vinculante.”**

Referencias

Ministerio de Desarrollo Social- Instituto Nacional de las Personas Mayores (2020). Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/personas-mayores>

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Ley Nº 17.066- Régimen de los Establecimientos privados que alojan adultos mayores.

Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17066-1998/17>

Ley Nº 18.617- Instituto Nacional del Adulto Mayor.

Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18617-2009/2>

Ley Nº 19.353- Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>

Ley Nº 19.355- Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2015-2019.

Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>

Ley Nº 19.430- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Recuperado de:

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19430-2016>

Decreto reglamentario Nº 356/016- Reglamentación relativa a la regulación, habilitación y fiscalización que ofrezcan servicios de cuidados a personas mayores. Recuperado de:

<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/356-2016>

VII Edición del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2019.

Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-113/19

