



# Asamblea General

Distr. general  
30 de agosto de 2019  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

42º período de sesiones

9 a 27 de septiembre de 2019

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

## Visita al Uruguay

### Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad\* \*\*

#### *Resumen*

La Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Rosa Kornfeld-Matte, visitó el Uruguay del 19 al 29 de noviembre de 2018. El principal objetivo de la visita era determinar tanto las mejores prácticas como las deficiencias en la aplicación de las leyes vigentes relativas a la promoción y protección de los derechos de las personas de edad. En su informe, la Experta Independiente evalúa la aplicación de los instrumentos internacionales, las leyes y las políticas vigentes relacionados con el disfrute de todos los derechos humanos por las personas mayores en el Uruguay. Sobre la base de la información reunida antes, durante y después de la visita, la Experta Independiente analiza los problemas que enfrentan las personas de edad para ejercer todos los derechos humanos, prestando especial atención a las personas y los grupos marginados.

\* Este informe se presentó con retraso para poder incluir en él información sobre los acontecimientos más recientes.

\*\* El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



## Anexo

# Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad acerca de su visita al Uruguay

## I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 33/5 del Consejo de Derechos Humanos, la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad realizó una visita oficial al Uruguay del 19 al 29 de noviembre de 2018, por invitación del Gobierno. El objetivo de la visita era determinar las mejores prácticas y las deficiencias en la aplicación de las leyes vigentes relativas a la promoción y protección de los derechos de las personas de edad en el país.
2. En el transcurso de su visita, la Experta Independiente tuvo la oportunidad de reunirse con representantes del Gobierno, las autoridades locales, la Defensoría del Pueblo, organizaciones no gubernamentales, investigadores y representantes de los círculos académicos y la sociedad civil, así como con otras personas que se ocupan de los derechos de las personas mayores y con las propias personas de edad.
3. La Experta Independiente agradece al Gobierno del Uruguay la invitación y su cooperación a lo largo de la visita. También expresa su reconocimiento a la Subdivisión de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el apoyo que le prestó durante los preparativos y el desarrollo de la visita.

## II. Antecedentes y contexto

4. En 1985, luego de 11 años de dictadura cívico-militar, el Uruguay recuperó las libertades civiles y políticas para sus ciudadanos en el marco de la Constitución de 1967. Para que ello fuera posible, primero, la ciudadanía derrotó en un plebiscito la propuesta de una nueva Constitución que recortaba los derechos individuales y proponía someter el poder civil a la tutela militar (A/HRC/WG.6/5/URY/1, párr. 5). La Constitución de 1967 establece un régimen republicano, democrático y semirrepresentativo, en el cual instituciones representativas electas por el sufragio popular coexisten con mecanismos de democracia directa: el plebiscito constitucional (ratificadorio de reformas sancionadas por el Parlamento o de iniciativa popular), el *referendum* para la derogación parcial o total de leyes, y la iniciativa popular de nueva legislación. La Constitución vigente establece en su parte dogmática la igualdad de todas las personas ante la ley (*ibid.*, párrs. 6 y 7).
5. El Uruguay es un país de la región sudoriental de América del Sur, con una población estimada de 3,44 millones de personas, que crece a un ritmo relativamente lento. La edad mediana del país supera al promedio mundial debido a la baja tasa de natalidad, la elevada esperanza de vida, la tasa relativamente alta de emigración de los jóvenes y el fenómeno reciente de la inmigración. El Uruguay fue el primer país de la región en empezar la primera transición demográfica, con un descenso sostenido de las tasas de fertilidad y mortalidad que, según las previsiones, continuará<sup>1</sup>.
6. El Uruguay es el país con la mayor proporción de personas de edad de América Latina y el Sur global. Ello es resultado de un proceso temprano de transición demográfica, que comenzó a fines del siglo XIX, casi al mismo tiempo que en muchos países europeos. Además, cambios interrelacionados de diversos factores sociodemográficos, como la

---

<sup>1</sup> Véase Rafael Rofman, Verónica Amarante e Ignacia Apella, eds., *Demographic Change in Uruguay, Economic Opportunities and Challenges* (Washington D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2016).

fertilidad, los modelos de nupcialidad y la formación de la familia, indican que el Uruguay está viviendo una segunda transición demográfica<sup>2</sup>.

7. Actualmente, alrededor del 14 % de la población es mayor de 64 años; se prevé que este grupo de edad llegue a casi el 22 % en 2050 y al 31 % en 2100, a medida que sigan bajando la fertilidad y aumentando la esperanza de vida<sup>3</sup>. Según las proyecciones, el grupo de edad que más va a crecer en el censo de 2021 será el de 80 años y más. El regreso de los uruguayos jubilados que partieron en la década de 1960, cuando el Uruguay era país de origen de una considerable migración internacional, también contribuye al aumento de la cantidad de personas de 65 años y más<sup>4</sup>.

8. La población está muy urbanizada. En el área metropolitana de Montevideo vive casi la mitad (1,6 millones de habitantes) de la población del país.

9. La transición demográfica también representa una oportunidad para el Uruguay, que está atravesando un período caracterizado por el mayor porcentaje de población en edad de trabajar con capacidad para generar ahorro. El dividendo demográfico supone la posibilidad de aumentar los niveles de inversión en la economía y, por consiguiente, de iniciar, gracias al mayor acervo de capital y trabajo, una trayectoria de crecimiento sostenido. Es necesario garantizar las condiciones institucionales y financieras que estimulen este mayor ahorro y lo canalicen a la inversión, con miras a aumentar la productividad de la economía y sostener el crecimiento del producto interno bruto per cápita<sup>5</sup>.

10. El Uruguay ocupa un lugar destacado (el número 27) en el Índice Global AgeWatch correspondiente a 2015<sup>6</sup>. El país está mejor posicionado en lo que respecta a la seguridad de los ingresos (puesto 8), y registra la mayor cobertura de las pensiones (92,7 %) y la menor tasa de pobreza en la tercera edad (8,3 %) de la región. Está en un puesto menos favorable en cuanto a la salud (puesto 37), y ligeramente por debajo del promedio regional respecto de la esperanza de vida (puesto 60). Tampoco sobresale en el ámbito de la capacidad (puesto 38). El peor lugar del país corresponde al entorno propicio (puesto 57): el Uruguay presenta valores inferiores al promedio regional en dos de los cuatro indicadores, a saber, la seguridad (40 %) y la satisfacción con el transporte público (52 %).

### III. Marcos administrativo, jurídico, institucional y de política

11. El Uruguay ha ratificado o se ha adherido a casi todos los instrumentos de derechos humanos de interés para las personas de edad. Es parte en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

<sup>2</sup> Véanse Daniel Ciganda y Alain Gagnon, “You can’t go home again. Independent living in Uruguay in the context of delayed transitions to adulthood”, *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 6, núm. 4 (enero a junio de 2010); Tomáš Sobotka, “The diverse faces of the second demographic transition in Europe”, *Demographic Research*, vol. 19, núm. 8 (julio de 2008); Ron Lesthaeghe, “The second demographic transition: a concise overview of its development”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 111, núm. 51 (23 de diciembre de 2014).

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), *Uruguay: Selected Issues*, Informe de país del FMI núm. 17/29 (Washington, D.C., FMI, 2017), pág. 49.

<sup>4</sup> Pablo Salazar y Lorna Jenkins, “Social protection in Latin America: a description of eight countries” (Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina Regional para América Latina y el Caribe), pág. 5.

<sup>5</sup> Véanse Cecilia González y Marisa Bucheli, “Bono demográfico y envejecimiento en Uruguay”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo núm. 10/14 (Montevideo, Universidad de la República, 2014); Tim Miller, Paul Saad y Ciro Martínez, “Population ageing, demographic dividend and gender dividend: assessing the long term impact of gender equality on economic growth and development in Latin America”, en *Demographic Dividends: Emerging Challenges and Policy Implications*, Roberta Pace y Roberto Ham-Chande, eds. (Springer International Publishing Switzerland, 2016); Rofman, Amarante y Apella, *Demographic Change in Uruguay*.

<sup>6</sup> Véase [www.helpage.org/global-agemwatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Uruguay](http://www.helpage.org/global-agemwatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Uruguay).

Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Desde 2013, también es parte en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite a personas o grupos presentar comunicaciones al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para denunciar vulneraciones de los derechos consagrados en el Pacto. Además, es parte en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. También es parte en la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones. El Estado es signatario del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.

12. El Uruguay es parte asimismo en convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29); el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87); el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98); el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100); el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138); el Convenio sobre la Licencia Pagada de Estudios, 1974 (núm. 140), y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182). También es parte en el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189); el Convenio sobre el Personal de Enfermería, 1977 (núm. 149), y el Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967 (núm. 128).

13. El país no es parte en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT. Tampoco ha ratificado algunos Convenios de la OIT de interés para las personas de edad, como el Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157); el Convenio sobre Estadísticas del Trabajo, 1985 (núm. 160); el Convenio sobre Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168), y el Convenio sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador, 1992 (núm. 173).

14. En calidad de miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Uruguay está obligado por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y sus políticas y prácticas de derechos humanos son objeto de la vigilancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión puede pronunciarse sobre denuncias contra el Estado y celebrar audiencias o publicar informes sobre la situación de los derechos humanos en el país. El Uruguay ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que puede dictar sentencias vinculantes sobre las presuntas vulneraciones.

15. A nivel regional, el Uruguay ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

16. El Uruguay fue el primer Estado miembro de la OEA en depositar, el 18 de noviembre de 2016, el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. En la audiencia sobre los derechos humanos de las personas mayores ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, celebrada el 6 de diciembre de 2018, y dedicada a la Convención y su mecanismo de seguimiento, el Uruguay destacó la necesidad de contar con mecanismos de

seguimiento de esos derechos e instó a los demás Estados miembros a ratificar la Convención<sup>7</sup>.

17. En 1991 se firmó el Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (Tratado de Asunción), para la Constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El Parlamento del MERCOSUR cuenta con una Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos.

18. El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos se puso en marcha en agosto de 2017. Este tiene por objeto construir una cultura de derechos humanos comprometida con la dignidad de todas las personas y con el respeto por los derechos humanos propios y de las demás personas; garantizar entornos de convivencia y aprendizaje en las comunidades educativas en clave de derechos humanos; sensibilizar, capacitar y comprometer a actores que resultan estratégicos por su capacidad de multiplicación o por el carácter particularmente pertinente de su especificidad, y crear y fortalecer la institucionalidad de la educación en derechos humanos.

19. El Uruguay aprobó un Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, que contiene los compromisos del Estado de emprender acciones específicas para garantizar a las personas mayores el acceso a sus derechos. Durante la redacción del Plan se consultó a las personas de edad. En 2018 se abocó a la tarea de formular indicadores para hacer un seguimiento de su aplicación. Con tal fin, se recabó información de las instituciones interesadas y se preparó un informe público de avance sobre cuestiones como la sensibilización, el ejercicio efectivo de los derechos y el fortalecimiento institucional. Entre otras cosas, ello reveló pequeñas diferencias entre las perspectivas del envejecimiento adoptadas por las instituciones estatales y deficiencias en materia de protección, a partir de las cuales el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES) fortaleció su defensa de un enfoque de derechos humanos.

20. Si bien la responsabilidad por las personas de edad cabe a varios ministerios y autoridades locales, INMAYORES —que funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)— es el organismo rector del país en la materia. Se trata de la institución estatal encargada de la formulación de políticas y la realización de análisis sobre el envejecimiento y la vejez, a la que compete la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales relacionadas con las personas mayores, así como la promoción de su pleno desarrollo e integración social y económica. Entre sus actividades se cuentan la capacitación de los trabajadores de la salud y de quienes promueven los derechos humanos de las personas mayores en otros ámbitos. INMAYORES también ejecuta programas de lucha contra la violencia doméstica y la vulnerabilidad social, y de fomento de una imagen positiva de la vejez. Se ocupa de los cuidados a largo plazo y a domicilio de las personas mayores que sufren de demencia.

21. El país también creó, en el marco del Instituto Nacional, un Consejo Consultivo integrado por representantes de organizaciones de los adultos mayores, como la Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (REDAM) y la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU), de las autoridades, en particular del Ministerio de Salud Pública y el Banco de Previsión Social, y de los círculos académicos, como la Cátedra de Geriátría y Gerontología de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República.

22. En 2006, la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura fue elevada al rango de Dirección. La Dirección es responsable de promover el goce y el respeto de los derechos humanos, considerados de forma integral e interdependiente, incluidos los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos colectivos, como el derecho a la paz, el desarrollo y el medio ambiente. Además, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se creó una asesoría en derechos fundamentales, con el cometido de, entre otras cosas, luchar contra todas las formas de discriminación.

<sup>7</sup> Véase [www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=en&Topic=27](http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=en&Topic=27).

23. La Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República es el órgano rector del poder ejecutivo en lo que respecta a los componentes de derechos humanos de las políticas públicas. Está dirigida por un consejo directivo integrado por el Secretario de la Presidencia, que ejerce la presidencia del consejo, y por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Educación y Cultura, del Interior, de Trabajo y de Desarrollo Social.

24. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo del Uruguay (INDDHH) fue creada en el ámbito del poder legislativo en virtud de la Ley núm. 18446, de 18 de diciembre de 2008, con el cometido de defender, promover y proteger, en toda su extensión, los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. De conformidad con esa Ley, la Institución lleva a cabo su labor en forma independiente, sin recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad. Es competente para conocer e investigar denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos, a petición de parte o de oficio, de acuerdo con el procedimiento que se establece en la Ley.

## IV. Principales conclusiones de la Experta Independiente

### A. Discriminación

25. El artículo 8 de la Constitución del Uruguay estipula que todas las personas son iguales ante la ley. El marco jurídico nacional prohíbe la discriminación por motivos de edad y garantiza a las personas mayores una protección igual y eficaz contra la discriminación por cualquier motivo.

26. Los afrodescendientes o afrouuguayos son la mayor minoría étnica y racial del país, y representan alrededor del 8 % de la población. Se calcula que las personas con ascendencia indígena constituyen el 5 % de la población del país (HRI/CORE/URY/2016, párr. 2)<sup>8</sup>. Persisten la desigualdad y la discriminación estructurales contra los afrouuguayos, lo cual se ve reflejado en los desproporcionados niveles de pobreza y exclusión social que afectan a este sector de la población (CERD/C/URY/CO/21-23, párr. 16). Pese a que falta información específica sobre las personas mayores de los pueblos indígenas, preocupa que las personas de origen indígena sigan siendo objeto de actos de discriminación racial y que persistan estereotipos y prejuicios en su contra (*ibid.*, párr. 22).

27. El Uruguay ha adoptado varias medidas para luchar contra la discriminación en el empleo por motivos de edad, como la acción afirmativa y la prohibición específica de la discriminación contra cualquier trabajador por ese motivo, y ofrecido capacitación laboral. Además, ha tratado de hacer frente al edadismo y los estereotipos negativos contra las personas de edad y, por ejemplo, ha comenzado a impartir a los niños clases de “sensibilización a la edad”, que refuerzan el mensaje de que las personas mayores deben ser objeto de admiración y cuidado.

### B. Violencia, maltrato y abuso

28. A pesar de los esfuerzos del Gobierno, la violencia de género, también contra las mujeres de edad, sigue siendo un flagelo persistente en el Uruguay. La violencia doméstica es el delito más frecuente después del hurto. Según datos del Ministerio del Interior, en 2017, 29 mujeres fueron víctimas de homicidios perpetrados por parejas y familiares, y se presentaron más de 40.000 denuncias de violencia doméstica<sup>9</sup>.

29. A pesar de que no hay datos representativos sobre el maltrato de las personas de edad en el país, según datos del Ministerio de Desarrollo Social, se reciben alrededor de 500 denuncias anuales de centros de salud y de presuntas víctimas que viven en sus

<sup>8</sup> Véase también <https://minorityrights.org/minorities/afro-uruguayans/>.

<sup>9</sup> Equipo de las Naciones Unidas en el país, Informe para el tercer ciclo del examen periódico universal del Uruguay (Informe UNCT URUGUAY – 3<sup>er</sup> ciclo EPU), párr. 16. Puede consultarse en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRUYStakeholdersInfoS32.aspx>.

hogares. En 2018, las autoridades intervinieron en 146 casos de abuso y malos tratos<sup>10</sup>. La Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones, realizada en 2013, indicó que el 9,5 % de las mujeres de edad habían sufrido violencia doméstica<sup>11</sup>.

30. La Experta Independiente señala que, en general, no todos los casos de violencia y abuso contra las personas de edad se denuncian. Ello se debe a motivos como la barrera que supone la intimidad de las relaciones familiares, la falta de conciencia o el temor de las personas mayores a sufrir represalias por parte de los cuidadores. Además, el prejuicio colectivo hacia las personas de edad y la sensibilización de la población inciden en la percepción, el reconocimiento y la denuncia de los casos de abusos y violencia.

31. El principal tipo de abuso o maltrato de las personas de edad en el Uruguay en el ámbito intrafamiliar es el psicosocial y psicológico (casi la mitad de los casos), seguido por la negligencia y el abandono (que superan el 20 % de los casos). El maltrato físico se da en alrededor del 15 % de los casos. En más de la mitad de los casos, los principales autores son parientes cercanos<sup>12</sup>. A nivel de la comunidad, el abuso financiero es más frecuente. Este supone la apropiación por terceros de bienes inmuebles, documentos o recursos financieros a cambio de cuidados, en una transacción ilegal que no cuenta con el consentimiento de la persona mayor.

32. En noviembre de 2015, el Gobierno aprobó, en virtud del Decreto núm. 306/015 del poder ejecutivo, el Plan de Acción por una Vida Libre de Violencia de Género, con mirada generacional. Dicho Plan tiene por finalidad la implementación de una política nacional de prevención, reducción y reparación de la violencia de género en sus manifestaciones diversas y concretas. El Plan comprende importantes avances, como una visión integral de la violencia de género y un abordaje interdisciplinario e intersectorial. No obstante, su aplicación ha tropezado con dificultades, como la falta de recursos (A/HRC/WG.6/32/URY/1, párr. 19, y A/HRC/WG.6/32/URY/3, párr. 6).

33. En 2017, el Uruguay modificó, en el marco del Plan de Acción, los artículos 311 y 312 del Código Penal, para tipificar el femicidio como agravante muy especial del homicidio, considerando que este se produce “contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio, por su condición de tal” (A/HRC/WG.6/32/URY/1, párr. 21). Sin embargo, el avance legal no se acompañó con presupuestos, recursos humanos ni capacitación suficientes, especialmente con respecto al acceso a la justicia (A/HRC/WG.6/32/URY/3, párr. 50).

34. En 2018 se aprobó la Ley núm. 19580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género. La Ley tiene por objeto garantizar a todas las mujeres, incluidas las mujeres trans, el goce del derecho a una vida libre de violencia de género, sin importar su edad, orientación sexual o identidad de género, condición socioeconómica, pertenencia territorial, creencias, origen cultural y étnico-racial o su situación de discapacidad. La Ley reconoce diferentes manifestaciones de la violencia, como la física, la psicológica y la emocional, y establece mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación (A/HRC/WG.6/32/URY/1, párr. 22).

35. Esta Ley también dispone la creación de una red de servicios de atención, procedimientos de protección, investigación y sanción, y procedimientos administrativos y judiciales. Además, prevé el establecimiento del Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres, destinado al monitoreo, la reunión, la producción, el registro y la sistematización permanente de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres.

36. Desde julio de 2013, INMAYORES cuenta con un servicio de atención a las personas mayores víctimas de violencia doméstica, centrado en las residentes en Montevideo y su área metropolitana. Este servicio se ocupa de las situaciones de abuso y maltrato de las personas de edad y contribuye a la protección de estas personas mediante un abordaje integral a cargo de equipos técnicos interdisciplinarios especializados, que

<sup>10</sup> Véase [www.mides.gub.uy/innovaportal/file/110121/1/ministerio\\_de\\_desarrollo\\_social\\_2018.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/110121/1/ministerio_de_desarrollo_social_2018.pdf).

<sup>11</sup> Véase [www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen\\_de\\_encuesta\\_mides.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen_de_encuesta_mides.pdf).

<sup>12</sup> Véase [www.rtmuruguay.org/2016/07/maltrato-violencia-al-adulto-mayor.html](http://www.rtmuruguay.org/2016/07/maltrato-violencia-al-adulto-mayor.html).

proporcionan atención directa y asesoramiento social, psicológico y jurídico. La creación de oficinas para las mujeres víctimas de la violencia de género en el hogar es una medida fundamental para hacer frente al maltrato de las personas de edad, entre otras cosas para concienciar a toda la sociedad sobre este problema.

37. Hay dos centros en Montevideo dedicados especialmente a las personas de edad víctimas de maltrato. El Centro de Cuidados a las Personas Mayores está abocado al desarrollo integral de las personas de edad y gestiona un centro para las víctimas de abuso o maltrato. El abuso económico y financiero, el abandono emocional, el descuido, la negligencia, el maltrato psicológico y físico se cuentan entre las formas más comunes del maltrato en la vejez. El Centro Interinstitucional de Colaboración con el Adulto Mayor es una organización no gubernamental que se ocupa de asistir, asesorar y acompañar a las personas de edad, y de proporcionarles un lugar adecuado para disfrutar su vejez. A pesar de algunos progresos, en particular el establecimiento de INMAYORES, no hay suficientes albergues adecuados ni tratamientos psicológicos y médicos disponibles para las víctimas de la violencia doméstica y de género, y se hace preciso establecer programas específicos para afrontar el maltrato en la vejez a nivel nacional en el Uruguay.

### C. Nivel de vida adecuado y autonomía

38. El Uruguay tiene una larga historia de políticas de bienestar social, y las reformas han procurado sacar a la gente de la pobreza y reducir las desigualdades. El país ha sido descrito como el primer Estado de bienestar de América del Sur, entre otras cosas como resultado de su labor pionera en materia de atención de la salud y seguridad social. En los últimos años, el Gobierno ha tenido por objetivo avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad de los ingresos. Entre 2008 y 2012, la tasa de pobreza disminuyó del 20 % al 12,4 % de la población, y la indigencia del 1,6 % al 0,5 % (A/HRC/WG.6/18/URY/1, párrs. 80 y 83). En 2017, la pobreza descendió al 7,9 %, la indigencia al 0,1 % y la desigualdad al 0,38 % (A/HRC/WG.6/32/URY/1, párr. 111).

39. La incidencia de la pobreza entre las personas de edad es considerablemente menor que entre la población en general, y se redujo a mayor ritmo que en otros grupos de edad en la década de 1990. La pobreza descendió en todos los grupos de edad en la primera mitad de esa década y volvió a aumentar en años recientes, pero el incremento fue menos pronunciado entre las personas mayores. En el Uruguay, muchas personas de edad hacen una contribución financiera a sus familias, apoyando a las generaciones más jóvenes.

40. Si bien el índice de pobreza entre las personas de edad es relativamente bajo en comparación con los demás grupos de edad, la pobreza y las privaciones cobran particular importancia para las personas mayores cuando se combinan con limitaciones intelectuales y físicas.

41. Más allá de los múltiples esfuerzos institucionales y económicos realizados, la pobreza continúa siendo preocupante, y la indigencia y la exclusión social —extremos éticamente inaceptables— siguen persistiendo (A/HRC/WG.6/5/URY/1, párr. 92). Las mujeres de edad pobres, sobre todo las viudas sin hijos, son particularmente vulnerables, ya que no cuentan con redes de seguridad informales que les presten asistencia.

42. El transporte, el entorno físico, la información y la comunicación abiertos al público no son plenamente accesibles para las personas mayores, sobre todo aquellas con discapacidad, especialmente en las zonas rurales (CRPD/C/URY/CO/1, párr. 21). La cantidad y calidad de los servicios básicos y su accesibilidad son más limitados en las zonas rurales que en las urbanas, lo que afecta sobre todo a las mujeres mayores del medio rural. En Montevideo, el Gobierno introdujo el Pasaporte Dorado, una tarjeta que ofrece descuentos a las personas mayores en servicios de los sectores del turismo, la recreación y la salud, entre otros.

43. El Uruguay ha avanzado en lo tocante a la vivienda para las personas de edad. En 2001 se aprobó la Ley núm. 18340, por la que se establecieron por primera vez beneficios en materia de vivienda para jubilados y pensionistas. Estos beneficios se ampliaron en 2006, con la creación de un subsidio de alquiler, que se mejoró en septiembre de 2009 con arreglo al Decreto núm. 397/009 del poder ejecutivo.

44. Con todo, un número considerable de personas, incluidas personas de edad, viven en asentamientos irregulares. Esas personas mayores y quienes carecen de vivienda se enfrentan a varias dificultades para acceder a servicios de calidad asequibles, lo que restringe el disfrute de sus derechos fundamentales. También suscitan preocupación los desalojos forzosos que se llevan a cabo sin prestar una protección adecuada, y la criminalización, en ciertos casos, de las personas sin hogar (A/HRC/WG.6/32/URY/2, párr. 33).

45. Distintas disposiciones legislativas, en particular los artículos 37 y 80 de la Constitución y algunas normas del Código Civil (modificado por la Ley núm. 17535 de Personas Sujetas a Curaduría General), están en contradicción con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y discriminan a las personas con discapacidad y restringen su capacidad jurídica (CRPD/C/URY/CO/1, párr. 25).

#### **D. Protección social y derechos al trabajo y la seguridad social**

46. En el Uruguay, la seguridad social y los sistemas formales de pensiones tienen una larga historia. Una de las características del sistema de protección social del país es que tanto las transferencias contributivas como no contributivas están integradas y son financiadas y suministradas por una única institución, el Banco de Previsión Social (BPS), creado por la Constitución de 1967<sup>13</sup>. El sistema es administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Está integrado por el BPS, tres cajas paraestatales<sup>14</sup> y dos servicios de retiros y pensiones<sup>15</sup>.

47. El Uruguay ha reformado recientemente su sistema de seguridad social y protección social. La Ley núm. 16713, aprobada en 1995, instauró un nuevo sistema de pensiones mixto, administrado por el BPS, que combina dos componentes obligatorios: un régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, distributivo, y un régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, basado en la capitalización individual.

48. El BPS es la principal institución de seguridad social del Estado. Este proporciona asistencia técnica en forma de asesoramiento profesional y financiación para proyectos específicos, especialmente proyectos de infraestructura de hogares de ancianos, asociaciones de jubilados y pensionistas y clubes de adultos mayores. En el caso de los jubilados y pensionistas de bajos ingresos, el BPS otorga, en usufructo, viviendas de su propiedad (A/HRC/WG.6/5/URY/1, párr. 73).

49. El Uruguay también cuenta con un Plan de Equidad, por el que se creó un subsidio de vejez para las personas de entre 65 y 70 años de edad en situación de pobreza extrema y que no cuentan con otras prestaciones de la seguridad social. Además, se reintrodujo la prima por edad para los mayores de 70 años. En 2009, la jubilación mínima era un 150 % mayor que en 2005 (*ibid.*).

50. El cambio demográfico está ejerciendo una presión cada vez mayor sobre el sistema de pensiones. Se prevé que la tasa de dependencia de la población envejecida, definida como la proporción entre la población de 60 años y más y la población en edad de trabajar, pase de menos del 33 % en 2015 al 50 % en 2050 y a cerca del 77 % en 2100<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Observatorio Iberoamericano de Protección a la Vejez: Capítulo Colombia, “Estudio comparado de los países seleccionados y Colombia: valoración de Uruguay – marco normativo sobre los mecanismos de protección del adulto mayor y buenas prácticas con nueva tecnología”, 2017, pág. 6.

<sup>14</sup> La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja Notarial y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

<sup>15</sup> La Caja Militar (Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas) y la Caja Policial.

<sup>16</sup> FMI, *Uruguay: Selected Issues*, pág. 49.

51. El sistema de pensiones del Uruguay es uno de los más antiguos de América Latina. Este pasó de un sistema “puro” de reparto a un sistema mixto, que incluye un componente de reparto con prestaciones definidas y un componente de financiación individual de aportaciones definidas (Ley núm. 16713). El pilar de reparto es administrado por el BPS en el caso de la mayoría de los contribuyentes. Además, existen cinco sistemas separados para los empleados del sector bancario, los profesionales universitarios, los escribanos públicos, los militares y la policía. El segundo pilar es gestionado por administradoras privadas de fondos de pensiones, supervisadas por el Banco Central. Por encima de un cierto nivel de ingresos, los trabajadores pueden hacer aportes voluntarios adicionales. El sistema también incluye un programa de pensiones no contributivas por vejez e invalidez<sup>17</sup>.

52. La jubilación común se abona a los trabajadores de 60 años, como mínimo, que hayan acumulado al menos 30 años de contribuciones<sup>18</sup>. La jubilación por edad avanzada está disponible para los trabajadores que no reúnen las condiciones para percibir la jubilación común, tienen como mínimo 65 años y han hecho aportes durante 25 años. El monto pagado por el pilar de reparto equivale al 50 % del sueldo básico jubilatorio más un 1 % por cada año de empleo que exceda del número mínimo de años de trabajo (25, 23, 21, 19, 17 y 15 años de trabajo para las personas de 65, 66, 67, 68, 69 y 70 años de edad, respectivamente), con un máximo del 14 %. La jubilación por incapacidad física total y el subsidio transitorio por incapacidad parcial ascienden al 65 % del sueldo básico jubilatorio<sup>19</sup>.

53. La cobertura de las jubilaciones en el Uruguay es muy alta. La proporción de personas con una edad mínima de 65 años que reciben una prestación supera el 90 %. No obstante, solo alrededor del 7 % de la población mayor de 65 años está cubierta por el sistema no contributivo<sup>20</sup>. Hay una brecha de género en el sistema de seguridad social, dado que las mujeres perciben menores salarios por su trabajo y que, lo que es más importante, tienen menos años de contribución, como resultado de la actual división del trabajo entre hombres y mujeres en el país y la organización social del cuidado.

## E. Educación, capacitación y aprendizaje permanente

54. Seis de cada diez personas mayores no superan los seis años de instrucción. Esta realidad representa un desafío para una promoción efectiva de la inclusión de las personas mayores y de su derecho a la educación, en particular en vista de que el nivel educativo se corresponde con el acceso a una fuente de ingresos mínimos<sup>21</sup>.

55. En 2006 se dio inicio a un debate sobre la educación. Para alentar a personas de todas las edades y orígenes a participar, se difundió un proyecto de ley general de educación. Funcionarios del Ministerio de Educación visitaron instituciones y comunidades de todo el país para recabar aportes.

56. En 2008 se aprobó la Ley General de Educación (Ley núm. 18437) con el fin de promover una educación de calidad para todos los habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa. La Ley hace hincapié en el derecho al aprendizaje permanente, los cuatro pilares de la educación de *La Educación encierra un tesoro, informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI* (informe Delors) y la educación no formal para todas las edades. También destaca los beneficios sociales, económicos y culturales del aprendizaje y contiene una propuesta clara para el seguimiento y la evaluación.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 50.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 53.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional del Adulto Mayor y otros, *Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas* (Montevideo, 2015), págs. 35 y 36.

57. El número de Universidades de la Tercera Edad, que atienden las necesidades de formación de las personas de edad de la clase media, ha aumentado en el Uruguay desde la década de 1980.

58. En los últimos años, el país ha establecido alrededor de 150 clubes de abuelos, o centros recreativos para personas mayores patrocinados por el Estado. Además de proporcionar asistencia financiera a esos clubes y subvencionar vacaciones en dos centros turísticos de propiedad estatal, el Gobierno ofrece terapia psicológica para ayudar a las personas de edad a adaptarse a la jubilación. El Uruguay también ha iniciado un programa innovador de inclusión digital —el Plan Ibirapitá— que facilita a las personas mayores becas, una tableta con Internet móvil y un curso sobre el uso de los dispositivos digitales.

## F. Cuidados

59. En 2011, el Ministerio de Salud Pública comenzó a aplicar su Estrategia Nacional de Promoción de la Salud, que contiene un capítulo dedicado a las personas de edad. En noviembre de 2015 se creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que combina las políticas existentes sobre salud, educación y seguridad social con nuevas políticas para grupos prioritarios, en particular personas de edad con necesidades específicas en materia de cuidados, personas con discapacidad y niños pequeños. El Sistema se basa en los derechos humanos, integra la solidaridad en su financiación y es universal, tanto en lo referente a la cobertura como a sus requisitos mínimos de calidad. Se funda en los principios de la autonomía de los receptores de los cuidados y en la corresponsabilidad del Estado, la comunidad, el mercado y la familia, así como de las mujeres y los hombres, en la prestación de los cuidados. Cambiar la división del trabajo entre las mujeres y los hombres en los hogares y prestar apoyo a los cuidadores no remunerados se cuentan entre sus objetivos. El nuevo Sistema está aún en fase de implementación incipiente, y su ejecución en las áreas rurales sigue siendo un desafío<sup>22</sup>.

60. En el marco del nuevo sistema, puesto en marcha en 2016, todas las personas mayores y las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a servicios de cuidados. La Ley del Sistema Nacional Integrado de Cuidados reconoce el derecho de los cuidadores a condiciones de trabajo dignas y procura modificar la división predominante del trabajo entre los géneros.

61. La prestación de cuidados a las personas de edad y a las personas con discapacidad se cuenta entre los servicios fundamentales proporcionados por el Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Se trata de un Sistema basado en las necesidades, que ofrece asistentes personales, teleasistencia y atención residencial a largo plazo.

62. Actualmente, el 3 % de las personas con una edad mínima de 65 años reciben atención residencial. El Uruguay cuenta con diferentes tipos de entornos institucionales dedicados a las personas de edad: hogares de ancianos, residencias privadas y centros diurnos y albergues nocturnos<sup>23</sup>.

63. La Ley núm. 19149 y el Decreto núm. 265/014 establecen la obligación de las instituciones que ofrecen servicios de cuidados a largo plazo de garantizar el respeto de los derechos de las personas de edad a la participación, la privacidad, la adopción de decisiones, la libertad de movimiento, la promoción de la autonomía, el respeto de la propiedad privada y la confidencialidad. Sin embargo, la aplicación del marco regulatorio sigue siendo débil y no garantiza plenamente los derechos y libertades fundamentales de las personas mayores, lo que da lugar a denuncias recurrentes de la vulneración de los derechos garantizados a los residentes.

64. Cooperativa Caminos es la mayor organización de cuidados auxiliares y asistencia terapéutica del país. Presta asistencia personal a domicilio, en las clínicas y en los

<sup>22</sup> Equipo de las Naciones Unidas en el país, Informe para el tercer ciclo del examen periódico universal del Uruguay, párr. 13.

<sup>23</sup> Observatorio Iberoamericano de Protección a la Vejez: Capítulo Colombia, “Estudio comparado de los países seleccionados y Colombia: valoración de Uruguay”, 2017, pág. 17.

hospitales, y emplea a un equipo multidisciplinario de profesionales de la salud, incluidos enfermeros diplomados, personal médico y psicólogos. Las personas de edad y sus familiares elaboran junto con los profesionales un plan de cuidados individual, que hace hincapié en la autonomía y la colaboración de la familia siempre que sea posible<sup>24</sup>.

65. El 24 de agosto de 2017, se aprobó la Ley núm. 19529 de Salud Mental. Pese a los esfuerzos de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, —la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental— y del diálogo facilitado por esta, la nueva Ley no incorpora una perspectiva de derechos humanos. Si bien la Ley dispone el establecimiento de una comisión de supervisión de la atención de la salud mental —la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental— no asegura la independencia suficiente a este organismo. Ello limita la capacidad de la Comisión de vigilar el respeto de los derechos humanos de los pacientes en todos los niveles y de revisar de manera imparcial los ingresos involuntarios, por lo que contradice los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental. La persistencia del modelo de aislamiento mediante la hospitalización prolongada es otro motivo de preocupación.

66. No hay datos fiables sobre la cantidad de personas de edad que sufren demencia. Se calcula que más del 10 % de las personas mayores de 65 años, esto es, más de 40.000 personas, sufren alguna forma de demencia. Además, se calcula que el 10 % de las personas de edad no internadas tienen trastornos depresivos. Las cifras son más altas entre las personas mayores que residen en instituciones (15 % a 35 %) o están hospitalizadas (10 % a 20 %).

67. El sistema de salud del Uruguay ofrece una respuesta muy limitada a las personas de edad con demencia, entre otras cosas en cuanto a tratamientos, que son exclusivamente farmacológicos, y no cumplen con las normas internacionales de calidad y buenas prácticas<sup>25</sup>. En el marco del actual Sistema Nacional Integrado de Cuidados, no se informa a las personas de edad que sufren demencia de su diagnóstico ni se las tiene en cuenta en las decisiones sobre el tratamiento en las primeras etapas de la enfermedad. En consecuencia, estas son gradualmente cosificadas.

68. El Programa Nacional de Cuidados Paliativos, creado en 2013, ofrece orientaciones para el funcionamiento de los centros que prestan estos cuidados.

69. Las personas de edad tienen patrones de presentación de las enfermedades distintos de los de los adultos más jóvenes. Su diferente respuesta a los tratamientos y terapias y las frecuentes necesidades sociales complejas que presentan en relación con sus dolencias crónicas crean un imperativo geriátrico. Aunque algunas universidades del Uruguay ofrecen formación en geriatría, por ejemplo, un posgrado en geriatría de la Facultad de Medicina y un posgrado en geriatría y gerontología de la Facultad de Enfermería, en la Universidad de la República, la atención que se presta a esta disciplina esencial sigue siendo insuficiente, y sigue habiendo un déficit de servicios geriátricos y gerontológicos.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Observaciones generales

70. **El Uruguay se ha dotado de un marco jurídico sólido de promoción y protección de los derechos de las personas de edad, con lo que ha demostrado sistemáticamente su compromiso en este ámbito, no solo a nivel nacional, sino también a nivel regional e internacional. Este compromiso fue reiterado en las reuniones del más alto nivel celebradas durante la visita. A este respecto, la Experta Independiente encomia el liderazgo del país en la defensa de los derechos de las personas de edad y**

<sup>24</sup> Véase <https://cooperativacaminos.coop>.

<sup>25</sup> Véase Robert Pérez Fernández, “El tratamiento de las demencias en el sistema de salud de Uruguay”, *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, vol. 8, núm. 2 (noviembre de 2018 a abril de 2019).

reconoce que el Uruguay fue el primer país en ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores<sup>26</sup>.

71. La Experta Independiente acoge con satisfacción la aprobación del Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Observa los logros del Uruguay en esta esfera, como el alto nivel de cobertura de la seguridad social, que hace que el país registre la menor incidencia de la pobreza entre las personas de edad de la región. El Uruguay también ha hecho importantes avances en lo que respecta al Sistema Nacional Integrado de Salud, que tiene por objeto garantizar la cobertura universal y consagrar el derecho al cuidado de las personas mayores. Ello da muestras de la voluntad política y de la determinación de seguir mejorando la situación de las personas de edad y de permitirles disfrutar de todos sus derechos humanos. En vista de los progresos en las esferas normativa y conceptual, es de lamentar que este compromiso no se traduzca siempre en la implementación efectiva de las políticas, debido a la insuficiencia de los recursos que se asignan a satisfacer las necesidades de las personas mayores. Por lo tanto, la Experta Independiente alienta al Gobierno a que siga cumpliendo su promesa de dar prioridad a las personas de edad, y pide que se asignen más recursos —incluidos recursos financieros— para consolidar una respuesta a sus necesidades basada en la protección de los derechos humanos.

72. Encomia al Gobierno, y en particular al Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES), por la reunión y el análisis de datos valiosos sobre el goce de los derechos humanos por las personas de edad en el Uruguay, lo que sustentará nuevas intervenciones específicas en los años venideros. No obstante, hace hincapié en la necesidad de intensificar estos esfuerzos, aspirando a que ello se traduzca en una mayor incorporación de los derechos de esas personas en las políticas nacionales y en la labor de planificación en general del Gobierno, de conformidad con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

73. La Experta Independiente constata la importancia del Instituto Nacional de las Personas Mayores en su calidad de principal organismo, junto con su Consejo Consultivo, de coordinación, diseño y evaluación de las políticas sociales destinadas a las personas de edad. Al tiempo que reconoce que INMAYORES es un órgano relativamente nuevo, insta al Gobierno a que lo fortalezca en mayor medida y señala la necesidad de contar con un foro interdisciplinario e interinstitucional a nivel nacional. Recomienda que la infraestructura institucional existente se eleve al rango de órgano de coordinación interministerial, a nivel meta, encargado de dirigir las cuestiones relativas al envejecimiento, con miras a asegurar un enfoque multidisciplinario e integral del tema. Es esencial garantizar la independencia de este mecanismo de coordinación interministerial para incorporar una perspectiva de derechos humanos en todas las actividades, lo que también facilitaría mucho la aplicación del plan de acción nacional y aseguraría un enfoque integral.

74. Si bien observa y reconoce el importante papel que cumple el Ministerio de Desarrollo Social, en el que recae la responsabilidad primordial por las personas mayores en el Uruguay, la Experta Independiente señala que para abordar el tema del envejecimiento desde una perspectiva integral y multidisciplinario se requiere un mecanismo de coordinación interministerial independiente, con personalidad jurídica y dotado de sus propios recursos. A este respecto, la Experta Independiente exhorta al Gobierno a que considere la posibilidad de formular una política nacional integral sobre las personas de edad que se ajuste plenamente a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Una política semejante, formulada sobre la base de consultas nacionales inclusivas, reforzaría los logros del Uruguay en materia de protección de los derechos de las personas de edad.

<sup>26</sup> Véase [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_a-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp).

75. La Experta Independiente reconoce la importante labor de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, prevista en una ley de diciembre de 2008 y oficialmente establecida en 2012. Esta Institución fue concebida para promover y proteger los derechos humanos, como dispone la legislación del país. También reconoce la existencia del Defensor del Vecino de Montevideo, que promueve y defiende los derechos de todos los habitantes de la capital, y de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia, encargada de hacer un seguimiento y una evaluación de la situación de los derechos humanos. La Experta Independiente recomienda que se siga reforzando la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, dotándola de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para el desempeño de su mandato, y que los derechos de las personas de edad se cuenten entre sus responsabilidades.

76. Sobre la base de las conclusiones y observaciones del presente informe, la Experta Independiente formula las recomendaciones que figuran a continuación.

## B. Recomendaciones al Gobierno

### 1. Estudios y estadísticas

77. La Experta Independiente observa que la compilación de información específica sobre el envejecimiento es una herramienta decisiva para la formulación de políticas, ya que evidencia los factores pertinentes necesarios para la adopción de decisiones y la planificación estratégica, así como los obstáculos que se plantean a ese respecto, y permite definir posibles medidas que aseguren el goce de los derechos de las personas mayores. Al tiempo que reconoce la labor realizada, alienta al Gobierno a que vele por que se recaben en todo el país, de forma sistemática y regular, datos desglosados sobre los obstáculos que se interponen al disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, incluidas todas las formas de discriminación por motivos de edad, a escala individual y acumulativa, así como la exclusión, la pobreza y todas las formas de violencia, abuso, descuido y maltrato. En vista de la inminente transformación digital, que traerá consigo desafíos nuevos y desconocidos en torno a la evolución del cuidado y la privacidad, la Experta Independiente alienta al Gobierno a que elabore una estrategia de datos integral, que permita una adopción de decisiones basada en datos, así como el marco legislativo necesario<sup>27</sup>.

78. El nuevo Sistema de Información Integrada del Área Social genera, por sí solo y mediante su interoperabilidad con varias instituciones nacionales, importantes conjuntos de datos sobre las personas que no pueden acogerse a beneficios sociales, incluidas las razones para ello, y pautas de ingresos, situación social, ubicación geográfica y otras características sociodemográficas de los solicitantes y los beneficiarios. La Experta Independiente reconoce el valor de los datos empíricos para la formulación de políticas, el seguimiento de su aplicación y la evaluación de su impacto, también en lo que respecta a las personas de edad. Dado que los datos deben manejarse con cuidado para evitar la estigmatización y un posible uso indebido, debería ponerse especial esmero en su reunión, almacenamiento y análisis con el fin de respetar y cumplir las normas sobre protección y confidencialidad de los datos.

### 2. Discriminación

79. La Experta Independiente observa que los estereotipos sobre las personas de edad y la discriminación de que son objeto siguen siendo motivo de preocupación. Recomienda que se sensibilice a la población en general sobre el edadismo y sus efectos perjudiciales, como el reforzamiento de la violencia, el maltrato y el abuso en relación con las personas mayores. También destaca que las actitudes patriarcales y

<sup>27</sup> Véase A/HRC/36/48 y Conference Declaration of the International Expert-Conference on Human Rights of Older Persons, 2018 (12 y 13 de noviembre de 2018, Viena); puede consultarse en: [http://ageing.at/site/pub\\_html/sites/default/files/ICHRoP%20Conference%20Declaration%20Final\\_0.pdf](http://ageing.at/site/pub_html/sites/default/files/ICHRoP%20Conference%20Declaration%20Final_0.pdf).

los estereotipos sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres suponen una desventaja para las mujeres. Recomienda que se revise la normativa nacional para ajustarla a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos en lo referente a la discriminación por motivos de edad.

80. Exhorta al Gobierno a que prosiga el cambio de paradigma de un enfoque de bienestar —que asocia la vejez con la enfermedad, el aislamiento, la soledad, la pasividad y la pérdida de autonomía— a una perspectiva de derechos que reconozca las capacidades y los recursos acumulados por las personas mayores. Destaca la necesidad de seguir adoptando medidas para luchar contra los estereotipos y las prácticas discriminatorias que afectan a las personas de edad.

81. La Experta Independiente recomienda al Gobierno que lleve a cabo una campaña de sensibilización específica para corregir la percepción, muy difundida, de que las personas mayores son consumidoras pasivas de los servicios que la sociedad les ofrece, inertes en los ámbitos político y social, e incapaces de participar en la adopción de decisiones. También es preciso alentar y ayudar a las personas de edad para que participen en los procesos de toma de decisiones vinculadas con el envejecimiento y la vejez en todos los niveles.

82. Recomienda al Uruguay que elabore, promueva y aplique medidas de acción afirmativa para combatir la discriminación contra los afrouruguayos mayores y reducir la pobreza, la exclusión social y la marginación que los afecta en forma desproporcionada. También insta al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de dichas personas, en especial de las mujeres, de manera que estén protegidos de la discriminación, ya sea de los órganos gubernamentales, los funcionarios públicos, o de cualquier persona, grupo u organización. Alienta al Uruguay a que ratifique el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT.

### 3. Violencia, maltrato y abuso

83. Si bien reconoce los esfuerzos del Uruguay por crear un marco jurídico y normativo que permita atacar adecuadamente el problema de la violencia doméstica, incluida la violencia y el maltrato sufridos por las personas de edad, la Experta Independiente exhorta al Gobierno a que asegure su aplicación efectiva en la práctica.

84. La Experta Independiente también exhorta al Gobierno a que vele por que los casos de violencia doméstica se investiguen exhaustivamente, por que se enjuicie a los autores y por que se proteja e indemnice adecuadamente a las víctimas. La formación de los jueces, abogados y fiscales es esencial para que los casos de violencia doméstica se investiguen con prontitud transmitiendo a las personas mayores y la comunidad el mensaje de que la violencia, el maltrato y el abuso contra las personas de edad son delitos graves, que serán tratados como tales. La Experta Independiente también destaca la necesidad de subsanar la falta de concienciación y sensibilización de las autoridades competentes, así como la falta de información sobre los mecanismos de protección existentes.

85. La actividad normativa debe complementarse con medidas concretas y mecanismos que permitan detectar, denunciar y prevenir todas las formas de abuso de las personas mayores en los entornos institucionales y familiares. Se requieren protocolos y procesos destinados a ayudar a las personas, las familias, los cuidadores de los entornos institucionales y los grupos comunitarios a entender las cuestiones vinculadas con el maltrato de las personas de edad, reconocer las personas en situación de riesgo y responder cuando sea pertinente. Es preciso sensibilizar y capacitar en mayor medida a los cuidadores de los entornos doméstico e institucional sobre la prevención y detección del maltrato de las personas de edad.

86. La Experta Independiente pone de relieve la necesidad de adoptar procedimientos y un protocolo de detección y actuación en casos de abuso financiero de las personas de edad en los entornos familiares e institucionales.

87. La Experta Independiente exhorta al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para establecer una base de datos con estadísticas completas sobre la violencia contra la mujer, desglosadas por sexo, edad y relación entre la víctima y el autor, ya que ello permitiría obtener datos esenciales para una labor de prevención particularizada.

88. La Experta Independiente también destaca la necesidad de asegurar un número suficiente de albergues adecuados y hogares seguros adaptados a las necesidades específicas de las personas mayores, una asistencia jurídica mejor y más accesible, y la prestación a las víctimas de servicios de asesoramiento, rehabilitación y apoyo. La asistencia a las personas de edad víctimas de la violencia debe incluir respuestas jurídicas y medidas sociales. Dado que las personas de edad pueden tener miedo de acudir a la policía, deberían existir servicios alternativos —como los asistentes sociales— que puedan prestarles apoyo durante todo el proceso, por ejemplo, para remitirlas a la policía y ayudarlas a encontrar albergue.

89. La Experta Independiente recomienda que la sensibilización se dirija específicamente al ámbito privado y los cuidadores no profesionales, en particular porque el prejuicio colectivo contra las personas de edad y la concienciación de la población definen la percepción, el reconocimiento y la denuncia del abuso y la violencia.

90. La Experta Independiente recomienda que se lleve a cabo una campaña informativa de prevención de la violencia, el maltrato y el abuso respecto de las personas mayores. La difusión específica entre las personas de edad de información acerca de sus derechos podría contribuir al aumento de las denuncias de experiencias de abuso, incluido el abuso financiero en la familia.

#### 4. Nivel de vida adecuado y autonomía

91. La Experta Independiente recomienda al Uruguay que adopte una estrategia de accesibilidad integral y dotada de recursos suficientes, y que promueva el diseño universal en todos los edificios, los servicios públicos y el transporte público, para garantizar la accesibilidad a las personas mayores, incluidas aquellas con movilidad reducida y con discapacidad.

92. Es esencial que los ingenieros y arquitectos sean conscientes de las consecuencias que sus profesiones tienen en el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad. La Experta Independiente recomienda que se aplique un enfoque de derechos humanos para que arquitectos e ingenieros diseñen los edificios públicos y privados de conformidad con los derechos humanos.

93. Si bien reconoce las medidas adoptadas para proporcionar vivienda a las personas de edad, la Experta Independiente pide que se hagan esfuerzos más sistemáticos para ayudar a este grupo vulnerable y que se aumente la cantidad y calidad de las viviendas sociales, sobre todo para las personas mayores sin hogar. Recomienda al Uruguay que adopte una estrategia integral, inclusiva y sistemática de vivienda social y alojamiento, que establezca normas de calidad y habitabilidad y que se funde en el derecho a una vivienda adecuada y asequible. También insta al Uruguay a que adopte todas las medidas necesarias para evitar la criminalización de las personas sin hogar y para velar por la correcta aplicación de políticas y programas apropiados que faciliten la reinserción social de las personas mayores sin hogar.

94. La Experta Independiente insta al Uruguay a que derogue las disposiciones legales que restringen la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Pone de relieve la necesidad de abordar sin demora la cuestión de la privación de la capacidad jurídica, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y de reemplazar el actual régimen de curatela y adopción de decisiones sustitutiva por un sistema de adopción de decisiones asistida que respete plenamente la autonomía, la integridad, la dignidad, la voluntad y las preferencias de la persona.

## 5. Protección social y derecho a la seguridad social

95. La Experta Independiente, al tiempo que reconoce los esfuerzos del Uruguay por mejorar su marco jurídico de protección social, destaca la necesidad de proseguir la reforma para asegurar a las personas de edad servicios sociales y de atención de la salud integrados. Esto exigirá más esfuerzos y gastos del Gobierno en infraestructura de salud y cuidados, para proporcionar alternativas a las personas mayores.

96. La Experta Independiente recomienda al Gobierno que considere la posibilidad de establecer una pensión de vejez universal no contributiva. Mientras tanto, insta al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos por garantizar la cobertura universal de la pensión de vejez no contributiva existente, condicionada al nivel de recursos del beneficiario, en tanto contribución al alivio de la pobreza, en particular en el caso de las mujeres y los afrouruguayos de edad, dado el aumento previsto de la proporción de personas mayores en los años venideros.

97. La Experta Independiente también insta al Uruguay a que intensifique sus esfuerzos para garantizar la cobertura universal de la seguridad social, en especial a respecto de las mujeres que desempeñan un trabajo no remunerado o enmarcado en el sector informal. Además, insta al Uruguay a que vele por que todos reciban prestaciones adecuadas y por que la prestación mínima de los programas no contributivos sea suficiente para que los miembros de los grupos más desfavorecidos y marginados tengan condiciones de vida dignas.

## 6. Educación, capacitación y aprendizaje permanente

98. Si bien no es recomendable que haya programas educativos exclusivamente dedicados a las personas de edad, ya que ello podría resultar limitante y crear espacios de exclusión social, la Experta Independiente destaca que es preciso garantizar el acceso a la educación y la capacitación en la vejez, teniendo en cuenta las necesidades y los intereses específicos de las personas mayores, especialmente dado que su manera de aprender difiere de la de las personas más jóvenes.

99. La Experta Independiente recomienda que se elabore una estrategia de aprendizaje permanente que responda adecuadamente a las necesidades de las personas de edad, para permitirles adaptarse a circunstancias, exigencias y desafíos en constante evolución, participar activamente en la sociedad, y seguir viviendo de forma independiente en la vejez.

## 7. Cuidados

100. La Experta Independiente recomienda al Uruguay que formule una política integral de cuidados a largo plazo, teniendo en cuenta las aportaciones de las propias personas de edad en todos los niveles, y que vele por que el diseño y la prestación de esos cuidados incorporen un enfoque de derechos humanos.

101. En vista de la dinámica de la población del Uruguay, la Experta Independiente destaca la necesidad de seguir desarrollando los servicios comunitarios dirigidos a las personas de edad, así como la asistencia a domicilio y los centros diurnos, de forma que las personas mayores puedan permanecer en su entorno primario el mayor tiempo posible y posponer su ingreso en residencias. Recomienda que se creen servicios de alojamiento alternativos para las personas de edad, como la acogida en familias o viviendas que cuenten con el respaldo de la comunidad. Estas modalidades alternativas podrían utilizar los recursos con los que ya cuentan las propias personas mayores, siempre que la legislación prevea una protección adecuada.

102. La Experta Independiente pone de relieve que debe asegurarse a las personas de edad que sufren demencia el respeto de su dignidad, creencias, necesidades y privacidad en todas las etapas de la enfermedad, e insta al Gobierno a que funde en los derechos humanos su labor en esos ámbitos. La Experta Independiente destaca la necesidad de crear, con carácter urgente, capacidad de alojamiento adecuada, así como normas para el alojamiento de las personas de edad que sufren demencia, y de

establecer en este marco vínculos funcionales con servicios médicos y el sistema de salud.

103. La Experta Independiente exhorta al Gobierno a que garantice la cobertura universal de los cuidados paliativos para las personas mayores. Recomienda que siga explorando el desarrollo de cuidados paliativos en la comunidad, por ejemplo, en el contexto de la asistencia a domicilio y los cuidados diurnos para los enfermos terminales mayores, y la prestación de cuidados paliativos en nuevas residencias para personas de edad, así como la creación de hospicios para alojar a las personas mayores aquejadas de enfermedades incurables.

104. Dado el número creciente de pacientes de edad, es preciso incorporar a la formación de todos los profesionales de la medicina los fundamentos de la gerontología y la geriatría y la interacción con los pacientes mayores, y adoptar un enfoque biopsicosocial y no meramente biomédico. La Experta Independiente recomienda que la medicina geriátrica se integre en los planes de estudios universitarios, a fin de que haya suficientes especialistas cualificados para satisfacer las necesidades de una sociedad que está envejeciendo. La formación en gerontología y geriatría también debería ser un requisito de la capacitación de los profesionales de la salud en actividad, e impartirse a las diversas categorías de personal sanitario y a miembros de la comunidad. Además, deberían establecerse salas de geriatría en todos los hospitales, para asegurar la prestación de una atención integral y humana que reconozca las necesidades especiales de las personas de edad, con miras a optimizar su calidad de vida y capacidades funcionales.

105. La Experta Independiente destaca la necesidad de asegurar un control de calidad de todos los entornos y recomienda que se formulen normas mínimas para los servicios de protección social y las instituciones sanitarias, así como para los hospicios y otros servicios comunitarios. También deben fortalecerse la gestión de la calidad y la supervisión de las residencias para personas de edad, así como la prevención y la gestión de los casos de abuso.

106. La Experta Independiente exhorta al Uruguay a que modifique la Ley de Salud Mental recientemente aprobada, en particular para asegurar la independencia y la autonomía del órgano de control, y a que adopte las medidas necesarias para velar por la accesibilidad, la disponibilidad y la calidad de los servicios de salud mental en todo el país. La Experta Independiente pone de relieve la necesidad de prestar cuidados de calidad en un entorno comunitario.

### **C. Recomendaciones a las empresas**

107. Preocupan a la Experta Independiente el edadismo y los estereotipos sobre las personas de edad, que van unidos a ciertas formas de discriminación, como la discriminación por motivos de género, discapacidad, origen o pertenencia a una minoría étnica, religiosa o lingüística, entre otros. La Experta Independiente aprovecha la oportunidad para recordar a las empresas que deben cumplir los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. También aprovecha la oportunidad para llamar la atención del Gobierno sobre su obligación de velar por el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos en el ámbito de las actividades de las empresas públicas y privadas, y sobre la necesidad de aprobar leyes y reglas adecuadas acompañadas de mecanismos de supervisión e investigación y mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, con el objeto de fijar normas para las actividades de las empresas y garantizar su cumplimiento.